Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8312**

17. Wahlperiode 27. 12. 2011

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen gemäß Beschluss vom 31. Januar 2002 (Bundestagsdrucksache 14/5216).

I. Einführung

Ein Leben ohne Girokonto ist für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland nicht mehr möglich: Lohn- und Gehaltszahlungen sowie finanzielle Leistungen des Staates wie zum Beispiel Kindergeld, Elterngeld und BAföG aber auch Miete, Strom, Wasser, Telefon, Fernsehen, Zeitungs-Abos, Käufe, die durch Überweisungen, Lastschriften und Kreditkartenzahlungen getätigt wurden; mithin nahezu alle Geschäfte des Alltags werden als unbare Zahlung über eine Bankverbindung abgewickelt. Über Konten getätigte unbare Zahlungen haben die Bargeldzahlung mittlerweile in den vielen Bereichen des Geschäftsverkehrs abgelöst. So wurden allein 2010 im Einzelhandel Güter mit einem Volumen von 144 Mrd. Euro über kartengestützte Zahlungsverfahren umgesetzt. Das sind rund 38 Prozent des Gesamtumsatzes.[1] Letztlich stammt aber auch das Bargeld im Portemonnaie aus einem Geldautomaten, von dem es über eine für ein Girokonto ausgestellte Zahlkarte abgehoben werden konnte.

Die Vorteile des bargeldlosen Zahlungsverkehrs werden heute als selbstverständlich angesehen. Das Girokonto ist Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und am modernen Wirtschaftsleben.

Im Umkehrschluss sind Bürgerinnen und Bürger ohne ein Girokonto von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, am Wirtschaftsleben und vielfach auch am Arbeitsleben ausgeschlossen. Der Aufwand für die täglichen Besorgungen ist ungleich höher, sowohl auf Seiten des kontolosen Schuldners als auch auf Seiten des Gläubigers. Welcher Vermieter akzeptiert Barzahlungen? Welcher Arbeitgeber möchte seinem Arbeitnehmer den Lohn bar auf die Hand auszahlen? Auch für staatliche Stellen ist die Barauszahlung finanzieller Leistungen ungleich höher, da sie jeden Vorgang individuell bearbeiten müssen. Überweisungen werden zum teueren Kraftakt, da der Kontolose eine Bank finden muss, die diese, ohne dass er bei ihr Kunde ist, ausführt. Für diese Serviceleistung wird häufig ein entsprechendes Entgelt verlangt. Die Betroffenen sind in ihrer wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit beschränkt, was existenzbedrohende Züge annehmen kann. Hinzu kommt der mit der Kontolosigkeit einhergehende Ansehensverlust, der zur sozialen Ausgrenzung führen kann.

Mit Blick auf die Entwicklung neuer kontogebundener Zahlungsdienste im europäischen Zahlungsraum (SEPA) und der Schaffung neuer Zahlungsprodukte wie die des E-Gelds wird sich der Graben zwischen Kontoinhabern und Kontolosen noch vertiefen. Im Gegensatz zu Kontoinhabern werden Kontolose von den Vorteilen des einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrs und den neuen SEPA-Produkten nicht profitieren, da ihnen diese Finanzdienstleistungsprodukte mangels Kontoverbindung nicht zur Verfügung stehen werden. Um am Wirtschaftsleben partizipieren zu können, werden sie im Zweifel auf das von Zahlungsinstituten ohne Einrichtung eines Kontos angebotene Finanztransfergeschäft[2] oder auf nicht kontengestützte E-Geld Produkte ausweichen, die derzeit verstärkt am Markt erhältlich sind. Diese Produkte können sie gegen Bargeld inzwischen auch in Deutschland an den gängigen Verkaufstellen (zum Beispiel Kiosk, Tankstellen) erwerben. Die E-Geld Produkte ermöglichen den Kontolosen, bargeldlose Zahlungen von Kunde zu Kunde, im Internet oder per Telefon zu tätigen. Es kann perspektivisch nicht ausgeschlossen werden, dass das Ausweichen auf E-Geld Produkte dazu führt, dass ein paralleler Zahlungsverkehr für finanzschwache Kunden entsteht. So werden bereits jetzt in einigen europäischen Ländern Sozialleistungen nur noch über Pre-paid Karten ausgezahlt. Das Stigma kontoloser Verbraucher würde damit nicht beseitigt, sondern lediglich durch eine andere, qualitativ vergleichbare Form der Stigmatisierung ersetzt.

Darüber hinaus besteht grundsätzlich auch ein öffentliches Interesse daran, dass Zahlungsströme des Einzelnen über Konten in Zahlungssystemen lizenzierter Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute abgewickelt werden. So werden zum Beispiel Geldwäscheaktivitäten und Finanzbetrug in vielen Fällen durch Finanzströme, die nicht über nach geldwäscherechtlichen Vorschriften überwachte Schattenkonten oder über Fremdkonten fließen, gefördert, da Zahlungen hierdurch intransparent abgewickelt werden können.

Weitaus die meisten Bürgerinnen und Bürger in Deutschland verfügen über ein Konto. So wurden allein im Jahr 2010 bei Zahlungsverkehrsdienstleistern in Deutschland rund 94,5 Millionen Girokonten geführt, wovon etwa 45 Millionen Konten auf Onlinebasis laufen.[3] Dennoch haben immer noch eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürger kein Girokonto beziehungsweise eine für diese bestehende Kontoverbindung wurde in der Vergangenheit beendet oder gekündigt.

Die Deutsche Kreditwirtschaft (ehemals ZKA) hat daher 1995 ihren Mitgliedsinstituten empfohlen, für jede Bürgerin und jeden Bürger auf Wunsch ein Girokonto bereitzuhalten.

Auch die Länder haben sich dem Problem der Kontolosigkeit mit Blick auf die Gemeinwohlorientierung der Sparkassen angenommen. So enthalten die Sparkassengesetze oder zumindest die Satzungen der Sparkassen in den Ländern ausdrückliche Regelungen über die Verpflichtung zur Führung von Girokonten für Personen mit Wohnsitz in ihrem Geschäftsgebiet.[4]

Die Europäische Kommission hat sich in diesem Jahr in ihrer Empfehlung für einen Zugang aller Bürgerinnen und Bürger zu einem Basiskonto ausgesprochen. Die Mitgliedstaaten sollen dafür sorgen, dass jeder Verbraucher, der sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhält, berechtigt ist, ein Basiskonto bei einem Zahlungsdienst-

[1] Vgl.: Kartengestützte Zahlungssysteme im Einzelhandel mit Online- und Mobile Payment, EHI Retail Institut, 2011.

[2] Vgl.: § 1 Absatz 2 Nr. 6 ZAG.

[3] Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zahlungsverkehrs- und Wertpapierabwicklungsstatistiken in Deutschland 2007 bis 2010, Stand August 2011.

[4] So z. B.: Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachen-Anhalt, Thüringen.

leister, der im Hoheitsgebiet tätig ist, zu eröffnen und zu führen. Daran schließen sich Überlegungen der Europäischen Kommission an, den Zugang zu Dienstleistungen in Zusammenhang mit einem Konto gegebenenfalls auch gesetzlich sicherzustellen. Der Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, Michel Barnier, machte am 4. November 2011 in London die Wichtigkeit des Zugangs zu einem Basiskonto nochmals deutlich: „We are also making progress towards greater financial inclusion. Today 30 million adult Europeans don't have a bank account, including 7 million because of a bank's refusal. This is not acceptable“.[5]

Einige europäische Länder sind den Schritt bereits gegangen und verfügen über rechtsverbindliche Regelungen zum Zugang zu einem Basiskonto.[6]

Eine allgemeine gesetzliche Regelung und ein Kontrahierungszwang zur Einrichtung eines Girokontos für jedermann bestehen in Deutschland bislang nicht. Das Bundesministerium der Finanzen hat jedoch mit dem federführenden Bundesministerium der Justiz im Jahr 2008 dem Finanz- und dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags einen Bericht zu Möglichkeiten und Voraussetzungen einer gesetzlichen Regelung des Girokontos für jedermann übermittelt. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass eine Verpflichtung der Banken zum Abschluss eines Girovertrags gesetzlich geregelt werden kann, soweit Ausnahmen für Fälle der Unzumutbarkeit vorgesehen werden.[7]

An das am 1. Juli 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes hat die Bundesregierung unter anderem die Erwartung geknüpft, dass hierdurch die Kündigung zuvor gepfändeter Konten in vielen Fällen vermieden werden kann.[8] In § 850k der Zivilprozessordnung wurde erstmalig ein so genanntes Pfändungsschutzkonto („P-Konto“) eingeführt. Die Kontopfändung war bislang für den überwiegenden Teil der Kontokündigungen ausschlaggebend.[9] Hamburg hat am 10. November 2011 einen Gesetzesantrag zum „Girokonto für jedermann“ in den Bundesrat eingebracht. Mit der Bundesratsinitiative will der Hamburger Senat bundesweit einen Rechtsanspruch auf ein Girokonto bei Banken und Sparkassen durchsetzen.[10] Ergänzt wird dieser Antrag durch den Antrag von der Fraktion der SPD vom 22. November 2011. Darin fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung unter anderem auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Kreditinstitute verpflichtet, kontolosen Kunden auf Antrag ein Girokonto auf Guthabenbasis einzurichten, sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist.[11] Am 30. November hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Antrag „Verbraucherrecht auf Basisgirokonto für jedermann gesetzlich verankern“ in den Deutschen Bundestag eingebracht, der die Bundesregierung ebenfalls auffordert, einen „Gesetzesentwurf für ein Verbraucherrecht auf ein Basisgirokonto im Guthabenbereich“ vorzulegen und für den von der Europäischen Kommission geforderten Bericht zum 1. Juli 2012 Daten zu erheben und zu übermitteln, die unter anderem die Zahl der eröffneten Basiskonten, sowie die Zahl und Gründe der verweigerten Basiskonten betreffen.[12]

Seit 2002 berichtet die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag regelmäßig über die Entwicklung der Umsetzung der ZKA-Empfehlung von 1995. In ihrem letzten Bericht aus dem Jahr 2008 kam sie vor allem zu dem Ergebnis: Sollte sich zeigen, dass für die geforderten Maßnahmen auf Seiten der Kreditwirtschaft keine Bereitschaft besteht, oder auf ihrer Grundlage keine signifikante Verbesserung erreicht werden kann, wird die Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf ein Girokonto auf Guthabenbasis weiter verfolgt werden müssen. Bei den an die Kreditwirtschaft gerichteten Maßnahmen handelt es sich zum einen um die Weiterentwicklung der ZKA-Empfehlung in eine echte Selbstverpflichtung. Zum anderen hat die Bundesregierung die Kreditwirtschaft aufgefordert, die Schlichtungssprüche ihrer Schlichtungsstellen als bindend zu akzeptieren.

Aufgrund dieser Entwicklung beschäftigt sich der vorliegende Bericht schwerpunktmäßig mit folgenden Fragen:

(1) Welche Maßnahmen wurden von der Kreditwirtschaft zur Umsetzung der seit 2006 vorliegenden Empfehlungen der Bundesregierung ergriffen?[13]

(2) Was bedeutet die Empfehlung der Europäischen Kommission vom Juli 2011 zur Schaffung eines Zugangs zu einem Basiskonto für Deutschland?

(3) Stellt die Schaffung des neuen Pfändungsschutzkontos (P-Konto) einen praktikablen und ausreichenden Weg dar, der die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am Zahlungsverkehr besser sichert?

(4) Besteht nach aktueller Lage Bedarf für eine gesetzliche Regelung?

Zur Beurteilung dieser Aspekte setzt sich der Bericht auch damit auseinander, wie sich der Zugang und die Nutzung des Kontos für jedermann seit dem letzten Bericht entwickelt und welches Ausmaß die bestehende Kontolosigkeit in Deutschland hat.

II. Berichtsauftrag

Mit der Entschließung vom 31. Januar 2002 zum Thema „Girokonto für jedermann“ hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, alle zwei Jahre einen

5 Rede des Kommmissars Michel Barnier auf der Konferenz „Financial Regulation and the Dynamics of Saving and Investment Markets“ am 4. November 2011, Cumberland Lodge, London.

6 So etwa: Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Slowakei und Schweden.

7 Vgl.: Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. Februar 2008.

8 Vgl.: Bundestagsdrucksache 17/5411.

9 Vgl.: Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft vom 31. August 2011.

10 Vgl.: Bundesratsdrucksache 715/11.

11 Vgl.: Bundestagsdrucksache 17/7823.

12 Vgl.: Bundestagsdrucksache 17/7954.

13 Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/11495, S. 8.

Bericht über die Umsetzung der Empfehlung des ZKA zum „Girokonto für jedermann“ vorzulegen.[14] Dieser Aufforderung ist die Bundesregierung regelmäßig und zuletzt mit dem Bericht der Bundesregierung vom 16. Dezember 2008 nachgekommen.[15]

Am 1. Juli 2010 ist das Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes in Kraft getreten.[16] Aufgrund der Auswirkungen des Gesetzes auf die vorliegende Thematik wurde die Vorlage des Berichts der Bundesregierung um ein Jahr auf den 31. Dezember 2011 einvernehmlich verschoben. Dies ermöglicht, die Auswirkungen des Gesetzes bei der Gesamtbewertung der Entwicklungen des Girokontos für jedermann zu berücksichtigen.[17]

III. Hintergrund

1. Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (nunmehr Deutsche Kreditwirtschaft) von 1995

Im Jahr 1995 haben die im ZKA (nunmehr DK) zusammengeschlossenen Spitzenverbände (Bundesverband deutscher Banken [BdB], Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken [BVR], Deutscher Sparkassen- und Giroverband [DSGV], Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands [VÖB] und Verband Deutscher Pfandbriefbanken [vdp]) gegenüber ihren Mitgliedsinstituten auf Initiative des Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (jetzt: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht), Jochen Sanio, die ZKA-Empfehlung für ein „Girokonto für jedermann“ ausgesprochen. Nach dieser Empfehlung sollen alle Kreditinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen, für jede/n Bürgerin/Bürger in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto bereithalten. Der Kunde erhält durch dieses „Girokonto für jedermann“ die Möglichkeit zur Entgegennahme von Gutschriften, zu Barein- und -auszahlungen sowie zur Teilnahme am Überweisungs- beziehungsweise Zahlungsverkehr. Überziehungen braucht das Kreditinstitut allerdings nicht zuzulassen. Jedem Institut ist es freigestellt, darüber hinausgehende Bankdienstleistungen anzubieten. Die Bereitschaft zur Kontoführung soll unabhängig von Art und Höhe der Einkünfte, zum Beispiel Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe gegeben sein. Auch Eintragungen bei der SCHUFA, die auf schlechte wirtschaftliche Verhältnisse des Kunden hindeuten, sollen allein kein Grund für das Institut sein, die Führung eines Girokontos zu verweigern. Die Empfehlung soll nur dann nicht greifen, wenn der Kunde bereits über ein Girokonto verfügt oder die Kontoführung für das Kreditinstitut unzumutbar ist. Im Fall der Unzumutbarkeit darf die Bank auch ein bestehendes Konto kündigen. Die ZKA-Empfehlung enthält eine nicht abschließende Aufzählung möglicher Unzumutbarkeitsgründe. Die Empfehlung hat gegenüber den Mitgliedsinstituten jedoch keinerlei Bindungswirkung und ist auch für die Verbände nicht verpflichtend.

2. Bisherige Berichte der Bundesregierung

a) Erster Bericht (1996)

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hatte die Bundesregierung im September 1995 um einen Bericht zu den Auswirkungen der ZKA-Empfehlung gebeten. Die Bundesregierung ist diesem Auftrag im September 1996 nachgekommen. In ihrem ersten Bericht kommt die Bundesregierung zu dem Ergebnis, dass es auf der Grundlage der ZKA-Empfehlung gelungen ist, breiten Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zu verschaffen, ein Girokonto zu eröffnen. Die Einführung einer gesetzlichen Regelung von der Bundesregierung wurde seinerzeit nicht als erforderlich erachtet.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 178. Sitzung am 5. Juni 1997 aufgrund des Berichtes und der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses angekündigt[18], dass er wegen der Bedeutung des Fragenkomplexes die Entwicklung in diesem Bereich und insbesondere die weitere Umsetzung der Empfehlung auch in Zukunft aufmerksam verfolgen wird. Er hat die Bundesregierung aufgefordert, ihm über die weitere Umsetzung der Empfehlung erneut zu berichten. Der Deutsche Bundestag ging dabei davon aus, dass die deutsche Kreditwirtschaft hierfür aussagekräftiges Datenmaterial zur Umsetzung der Empfehlung vorlegen wird. Dies gilt insbesondere für Datenmaterial im Hinblick auf die Anzahl der eröffneten und geführten Konten auf Guthabenbasis und die Erfassung der Gründe, die im Einzelfall zu einer Ablehnung der Kontoeröffnung beziehungsweise deren Kündigung geführt haben.

b) Zweiter Bericht (2000)

Der zweite Bericht Bundesregierung zum „Girokonto für jedermann“ wurde am 6. Juni 2000 vorgelegt.[19] Darin kam die Bundesregierung zum Ergebnis, dass sich die Situation seit Sommer 1996 insgesamt gebessert hätte. Der mit der ZKA-Empfehlung beschrittene Weg einer freiwilligen Regelung durch die Kreditwirtschaft hätte sich nach der damaligen Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich bewährt. Trotz dieser aus Sicht der Bundesregierung grundsätzlich positiven Entwicklung zeigten die zu dieser Thematik vorliegenden Eingaben allerdings, dass es nach wie vor Fälle gibt, in denen Kreditinstitute die ZKA-Empfehlung nicht beachten und eine Ablehnung der Kontoeröffnung beziehungsweise Kontokündigung zu Unrecht erfolgt. Vor diesem Hintergrund bestand nach Auffassung der Bundesregierung[20] weiterhin Handlungsbedarf. Insbesondere sollte der ZKA zur Einrichtung von Beschwerdestellen im Bereich aller Verbände für ihre jeweiligen Mitgliedsinstitute aufgefordert werden. Legislative Maßnahmen wurden hingegen nicht für geboten gehalten.

---

[14] Vgl.: Bundestagsdrucksache 14/5216.
[15] Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/11495.
[16] Vgl.: BGBl. I 2009, 1707 ff.
[17] Vgl.: Schreiben vom parlamentarischen Staatssekretär Helmut Koschyk vom 16. November 2010 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages.
[18] Vgl.: Bundestagsdrucksache 13/7627.
[19] Vgl.: Bundestagsdrucksache 14/3611.
[20] Vgl.: Bundestagsdrucksache 14/3611.

Zu diesem zweiten Bericht hat der Deutsche Bundestag in seiner 215. Sitzung am 31. Januar 2002 aufgrund der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses[21] eine weitere Entschließung zum „Girokonto für jedermann“ angenommen. Er stellte in seiner Beschlussempfehlung fest, dass es eine sich aus der Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums ergebende Aufgabe aller Kreditinstitute sei, die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr ohne Diskriminierung zu ermöglichen. Der Deutsche Bundestag erkannte an, dass die Empfehlung des ZKA in vielen Fällen zur Einrichtung eines Girokontos geführt hat. Der Deutsche Bundestag sah in der Einrichtung von Beschwerdestellen einen sinnvollen Beitrag dazu, das Ziel eines „Girokontos für jedermann“ umfassender zu erreichen. Der Deutsche Bundestag bat daher die Bundesregierung, alle zwei Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen, die Wirkung der Beschwerdestellen und die Struktur der Inhaber von Girokonten für jedermann (Jugendliche, überschuldete Haushalte, Sozialhilfebezieher) als Grundlage für die Prüfung vorzulegen, ob eine gesetzliche Regelung notwendig ist. Ferner forderte er die Bundesregierung auf, das Problem der so genannten Mehrfachpfändungen in die Überlegungen zur Neuregelung der Pfändungsfreigrenzen einzubeziehen.

c) Dritter Bericht (2004)

Die Bundesregierung hat in ihrem dritten Bericht ausgeführt, dass aufgrund des nur eingeschränkt bewertbaren Datenmaterials eine sichtbare Verbesserung der Situation in diesem Bereich nicht bestätigt werden kann. Trotz zunehmender Akzeptanz und Umsetzung der Selbstverpflichtung durch die Kreditwirtschaft bestehe zur Erreichung des Ziels „Girokonto für jedermann“ – das auch wirtschaftlich schwachen Haushalten die Teilhabe am bargeldlosen Zahlungsverkehr ermöglichen soll – noch Handlungsbedarf. Handlungsbedarf bestehe insbesondere hinsichtlich der Steigerung der Attraktivität und verbraucherfreundlichen Ausgestaltung der außergerichtlichen Schlichtungsstellen der Bankenverbände. Vor diesem Hintergrund empfahl die Bundesregierung, den ZKA aufzufordern,

- auch künftig an der Selbstverpflichtung festzuhalten und für eine weitere konsequente und flächendeckende Anwendung bei allen angeschlossenen Banken zu sorgen;
- bei der Kündigung von Girokonten und bei der Ablehnung eines beantragten Girokontos die Gründe schriftlich mitzuteilen, sowie auf die Möglichkeit einer kostenlosen Inanspruchnahme der Schlichtungsstellen hinzuweisen;
- sicherzustellen, dass bei den Schlichtungsstellen sämtliche Beschwerden von Kunden über die Ablehnung oder Kündigung von Girokonten entgegengenommen und von unabhängigen Personen zeitnah geprüft werden, und die Schlichtersprüche in geeigneter Form zu veröffentlichen;
- sicherzustellen, dass für den nächsten Bericht bewertbare Daten, insbesondere auch zur Struktur der Kontoinhaber und den Gründen für die Ablehnung und Kündigung eines Girokontos, vorgelegt werden können.

Eine gesetzliche Verpflichtung der Kreditwirtschaft zur Einrichtung von Girokonten hielt die Bundesregierung weiterhin für nicht geboten.

Auf dieser Grundlage hat der Deutsche Bundestag in seiner Entschließung entsprechend der Beschlussempfehlung und des Berichts des Finanzausschusses[22] in seiner 116. Sitzung am 30. Juni 2004 die Bundesregierung aufgefordert,

- auf die Kreditwirtschaft in geeigneter Weise einzuwirken, die geforderten Daten vorzulegen, ohne eine Überbürokratisierung herbeizuführen;
- sich dafür einzusetzen, dass die Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft dahin gehend ergänzt wird, dass die Kündigung von Girokonten und die Ablehnung eines beantragten Girokontos schriftlich begründet und auf die Möglichkeit der kostenlosen Inanspruchnahme einer Schlichtungsstelle deutlich hingewiesen wird;
- darauf hinzuwirken, dass die Schlichtungsstellen sämtliche Beschwerden von Kunden über die Ablehnung oder Kündigung von Girokonten entgegennehmen. Unabhängige Personen sollen diese zeitnah prüfen. Die Schlichtersprüche sollen in geeigneter Form veröffentlicht werden.

Eine bundesgesetzliche Verpflichtung der Kreditwirtschaft zur Einrichtung von Girokonten hielt der Deutsche Bundestag zum damaligen Zeitpunkt für nicht geboten.

d) Vierter Bericht (2006)

Auf Grundlage der Entschließung des Deutschen Bundestags vom 31. Januar 2002 legte die Bundesregierung ihren vierten Bericht[23] vor. In diesem kam die Bundesregierung zum Ergebnis, dass, seitdem sich der Deutsche Bundestag im Jahr 1995 erstmals mit den Auswirkungen der ZKA-Empfehlungen beschäftigt hat, keine Fortschritte bei der Erhebung verlässlicher Daten dahingehend festzustellen seien, ob und inwieweit sich das Volumen der Bürgerinnen und Bürger ohne Girokonto verändert hätte und wie viele aufgrund der Verweigerung oder Kündigung über kein Girokonto verfügten. Die Bundesregierung war jedoch der Auffassung, dass es der Kreditwirtschaft möglich ist, in anonymisierter Form Daten über die Verweigerung und Kündigung von Girokonten über die Geschäftsstellen zu erheben, über die Einzelverbände und den ZKA zusammenzutragen und die Ergebnisse in dieser Form öffentlich zu machen sowie dem Deutschen Bundestag vorzulegen. Die Bundesregierung war ebenfalls der Ansicht, dass es trotz der unbefriedigenden Datenlage Indikatoren dafür gebe, dass das Problemfeld bezüglich der Bürgerinnen und Bürger, die un-

---

[21] Vgl.: Bundestagsdrucksache 14/5216.

[22] Vgl.: Bundestagsdrucksache 15/3274.

[23] Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/2265.

verschuldet kein Girokonto haben, im Berichtszeitraum nicht signifikant abgenommen hätte. Das Problem bestehe insoweit ungeschmälert fort. Positiv wurde aus Sicht der Bundesregierung bewertet, dass die Annahme und Behandlung von Beschwerden im Zusammenhang mit der Kündigung oder Ablehnung eines Girokontos durch die Schlichtungsstellen unproblematisch verliefe.

Vor diesem Hintergrund schlug die Bundesregierung in ihrem vierten Bericht ein Maßnahmenpaket vor. Teil dieses Maßnahmenpakets war, dass die Bundesregierung noch im Jahr 2006 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kontoschutzrechts vorlegt. Die Kreditwirtschaft wiederum sollte die bislang rechtlich unverbindliche Empfehlung des ZKA durch eine rechtlich verbindliche Selbstverpflichtung ersetzen. Darüber hinaus sollten sich die Kreditinstitute verpflichten, die Schlichtungssprüche ihrer jeweiligen Schlichtungsstellen als bindend zu akzeptieren.

Unter der Voraussetzung, dass die Empfehlungen zeitnah umgesetzt werden, sah die Bundesregierung zum damaligen Zeitpunkt eine gesetzliche Regelung des Rechts auf ein Girokonto und damit die Schaffung eines Kontrahierungszwangs als nicht erforderlich an.

e) Fünfter Bericht (2008)

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat sich in seiner 70. Sitzung vom 10. Oktober 2007 erneut mit der Thematik „Girokonto für jedermann“ befasst und die Bundesregierung um Aktualisierung der dem Bericht vom 14. Juli 2006 zu Grunde liegenden statistischen Angaben gebeten. In der 95. Sitzung des Finanzausschusses vom 18. Juni 2008 hat die Bundesregierung den Sachstand und die mit Schreiben vom 8. November 2007 vorgelegte Aktualisierung des Berichts erläutert. Diese Aktualisierung wurde als fünfter Bericht zur Umsetzung der Empfehlung des ZKA zum „Girokonto für jedermann“ als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.[24] In dem Bericht weist die Bundesregierung darauf hin, dass sie mit dem Entwurf zum Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes ihren Teil zur Umsetzung des Maßnahmenpaketes aus dem Bericht 2006 beigetragen hätte. Die von der Kreditwirtschaft umzusetzenden Maßnahmen hingegen, wie die Weiterentwicklung der ZKA-Empfehlung zu einer rechtlich verbindlichen Selbstverpflichtung und die verpflichtende Anerkennung der Schlichtungssprüche, seien jedoch bislang nicht umgesetzt worden. Mit Blick auf das Urteil des Landgerichts Berlin vom 8. Mai 2008[25] wies das Bundesministerium der Finanzen darauf hin, dass es bei einem weiteren Verzicht der Kreditwirtschaft auf zusätzliche Maßnahmen der Selbstregulierung gesetzliche Maßnahmen zur Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am Zahlungsverkehr für unumgänglich hielte.

[24] Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/11495.
[25] Vgl.: Landgericht Berlin, Urteil vom 8. Mai 2008, AZ: 21 S 1/08.

IV. Stand der Umsetzung der ZKA-Empfehlung

1. Datenerhebung

Auch der vorliegende Bericht soll als Grundlage für sachdienliche Empfehlungen der Bundesregierung und für zukünftige Entscheidungen des Gesetzgebers dienen. Dazu ist die Vorlage von aussagekräftigem und belastbarem Datenmaterial von zentraler Bedeutung.

In Vorbereitung des Berichts hat das Bundesministerium der Finanzen daher die Deutsche Kreditwirtschaft, dem Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (unter Beteiligung der Schuldnerberatungsstellen der lokalen Verbraucherzentralen), die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) sowie die SCHUFA gebeten, folgende Daten und Bewertungen zur Entwicklung des“ Girokontos für jedermann“ zu übermitteln:

- Anzahl der „Girokonten für jedermann“ (zum Stichtag Ende Dezember 2010 und Ende Juni 2011);
- Anzahl der gekündigten Konten und Anzahl der verweigerten Kontoeröffnungen;
- Inhaltliche Gründe der Kontokündigungen/-ablehnungen;
- Anzahl der Beschwerdefälle (zum Stichtag Ende Dezember 2010 und Ende Juni 2011);
- Maßnahmen und Verfahren der einzelnen Verbände, durch die die Kunden im Einzelfall in den Besitz des Merkblatts zu den Schlichtungsstellen sowie weiteren Informationen zum Gang des Verfahrens gelangen.

Die Bundesagentur für Arbeit wurde zudem gebeten, Auskunft zu erteilen über:

- Anzahl der Zahlungsanweisungen zur Verrechnung (zum Stichtag Ende Dezember 2010 und Ende Juli 2011);
- Ergänzende Informationen zu Aufwendungen/Kosten (pro Jahr) bei der Bundesagentur für Arbeit, die dadurch entstehen, dass staatliche Leistungen – wegen fehlender Girokonten – nicht unbar ausgezahlt werden können.

Auf Grundlage dieser Informationen soll festgestellt werden, ob in Deutschland mittlerweile genügend Bürgerinnen und Bürger über ein Girokonto verfügen oder ob weiterer Handlungsbedarf besteht.

2. Daten zur Entwicklung

a) Entwicklung der Zahl der „Girokonten für jedermann“

Nach Angaben der in der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) zusammengeschlossenen Spitzenverbände stellt sich die Entwicklung der Anzahl der Girokonten für jedermann im Vergleich zu den Angaben aus den Berichten 2006 und 2008 wie folgt dar:

Kontenzahlen bei den Mitgliedsinstituten der DK-Verbände	Dezember 2005	Dezember 2007	Dezember 2010
BVR	605.000	687.762	761.297
DSGV	839.000	951.565	1.109.141
VÖB	260.600[26]	60.294	81.384
BdB	188.000	507.842	653.254
Gesamt:	**1.892.600**	**2.207.463**	**2.605.076**

[26] Diese Zahl beinhaltet noch die „Girokonten für jedermann“ der Landesbanken mit so genannter Sparkassenfunktion und die „Girokonten für jedermann“ der Postbank (208 544). Die „Girokonten für jedermann“ der Landesbanken werden gleichermaßen von den DSGV Zahlen erfasst. Diese „Doppelerfassung“ wurde in den folgenden Jahren dadurch aufgelöst, dass die „Girokonten für jedermann“ der Landesbanken aus den VÖB-Zahlen herausgerechnet wurden. Diese Konten werden nunmehr allein durch die DSGV Zahlen abgebildet. Die „Girokonten für jedermann“ der Postbank werden aufgrund der damaligen Privatisierung der Postbank seit 2007 von den BdB Zahlen erfasst.

Die von der DK übermittelten Zahlen sind zum Stichtag Ende Dezember 2010 innerhalb der jeweiligen Institutsgruppe – unter Berücksichtigung von Doppelmitgliedschaften bei den kreditwirtschaftlichen Verbänden – erhoben worden. Aussagekräftige Zahlen zum Stichtag Ende Juni 2011 können durch die Kreditwirtschaft nicht vorgelegt werden, da nach deren Aussage eine unterjährige Datenerhebung nicht bei allen Mitgliedsinstituten der DK-Verbände möglich sei. Bei den vorliegenden Daten handelt es sich um eine Vollerhebung. Die Zahl der „Girokonten für jedermann“ wurde – wie in den Vorjahren – aus dem Datenbestand der jeweiligen Mitgliedsunternehmen ermittelt. Erfasst werden nach Darstellung der Verbände nur Konten, die tatsächlich die Voraussetzungen eines „Girokontos für jedermann“ erfüllen, d. h. Konten von Minderjährigen und auf Wunsch des Kontoinhabers auf Guthabenbasis geführte Konten, die nicht auf die ZKA-Empfehlung zurückzuführen sind, wurden angabegemäß nicht mitgezählt.

Der Zahlenvergleich zeigt, dass die Anzahl der „Girokonten für jedermann“ über die Jahre hinweg kontinuierlich zunimmt. Gab es 2005 lediglich 1 892 600 Girokonten, so existieren 2010 bereits 2 605 076 Konten für jedermann. Dabei werden die meisten Konten für jedermann bei den Mitgliedsinstituten des DSGV, also den Sparkassen (einschließlich der Landesbanken mit Sparkassenfunktion), geführt (1 109 141 Konten für jedermann). Diese Institutsgruppe verzeichnet von 2007 bis 2010 einen Zuwachs von 157 576 Konten. Die Mitgliedsinstitute des BdB führen derzeit rund 653 254 Konten für jedermann. In diesem Bereich hat in den letzten drei Jahren ein Zuwachs von 145 412 Konten stattgefunden. Bei den Mitgliedsinstituten des VÖB liegt der Zuwachs bei 21 090 Konten und beim BVR bei 73 535 Konten. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Mitgliedsunternehmen des VÖB (35 Prozent) und des BdB (29 Prozent) die höchste Zuwachsquote bei der Einrichtung von Konten für jedermann haben.

Aus der Anzahl der „Girokonten für jedermann“ lässt sich jedoch nicht ableiten, wie viele Bürgerinnen und Bürger noch (unfreiwillig) kontolos sind. Auch eine Aussage darüber, ob die Zahl der Kontolosen sinkt oder steigt ist anhand dieser Angaben nicht möglich, da die Zahlen keinen Aufschluss darüber geben, ob die Inhaber eines Kontos für jedermann zuvor bereits über ein „normales“ Girokonto verfügten oder ob sie tatsächlich kontolos waren. Insoweit kommt diesen Zahlen lediglich eine gewisse Indizwirkung zu.

Von dem Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. wurden keine Daten übermittelt, da die Schuldnerberatungsstellen der Verbraucherzentralen keine Daten zu der Anzahl der bei den Kreditinstituten eingerichteten Girokonten auf Guthabenbasis erheben.

b) Entwicklung der Zahl der Personen ohne Girokonto

Da keine flächendeckende Erfassung der Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland erfolgt, die über kein eigenes Girokonto verfügen, wird – wie auch schon in den letzten Berichten – versucht, sich über andere Methoden und Verfahrensweisen der Quantifizierung der kontolosen Bürgerinnen und Bürger zu nähern. Dazu hat der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. vor allem regionale Erhebungen zur Kontolosigkeit vorgelegt. Zudem wurden die Daten des Überschuldungsreports 2011 des Instituts für Finanzdienstleistungen ausgewertet. Daneben hat die Europäische Kommission eine Abschätzung der Anzahl von Bürgerinnen und Bürger ohne Girokonto vorgenommen. Letztlich bieten die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit Anhalts-

punkte dafür, wie viele Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik ohne Girokonto sind.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) hat zwar keine flächendeckenden Daten zur Entwicklung der Zahl der Personen ohne Girokonto in Deutschland vorgelegt. Er hat jedoch folgende Statistiken (überwiegend mit regionalem Bezug) ausgewertet:

– Auswertung der Verbraucherzentrale Hamburg für die Zeiträume vom Januar 2010 bis Dezember 2010 und vom Januar 2011 bis Juni 2011;

– Das Diakonie-Hilfswerk Hamburg ermittelte anhand der Computersoftware CaWinDaten für das Jahr 2010 und für das erste Halbjahr 2011;

– Auswertung der computergestützten Klientenstatistik der anerkannten Schuldner und Insolvenzberatungsstellen in Berlin für das erste Halbjahr 2011 – mitgeteilt durch die Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS);

– Auswertung einer Umfrage der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung Berlin bei den Berliner Bezirken und JobCentern vom 15. Juli bis 15. August 2011.

Bei der Beurteilung der Zahlen ist zu beachten, dass die Schuldnerberatungsstellen nach eigener Schätzung lediglich ca. 10 Prozent bis 15 Prozent der überschuldeten Haushalte erreichen.

Auswertung der Verbraucherzentrale Hamburg: Die Verbraucherzentrale Hamburg ist eine von acht gemeinnützigen Trägern von Schuldnerberatung in Hamburg. Sie hat folgende Daten ermittelt:

Zeitraum	Anzahl Verbraucher ohne Konto	Kontokündigungen	Ablehnung eines Kontos für jedermann
01/2010–12/2010	132	95	102
01/2011–06/2011	56	52	42

Im Zeitraum vom Januar 2010 bis Dezember 2010 haben sich 132 Verbraucher an die Verbraucherzentrale Hamburg gewandt, die zu Beratungsbeginn kontolos waren. Im Laufe des Jahres 2010 wurden in der Schuldnerberatung der Verbraucherzentrale Hamburg 95 Kontokündigungen und 102 Ablehnungen eines Kontos auf Guthabenbasis gezählt. Im Zeitraum vom Januar 2011 bis Juni 2011 haben sich 56 Verbraucher an die Verbraucherzentrale Hamburg gewandt, die zu Beratungsbeginn kontolos waren. Im ersten Halbjahr 2011 wurden in der Schuldnerberatung der Verbraucherzentrale Hamburg 52 Kontokündigungen und 42 Ablehnungen eines Kontos auf Guthabenbasis gezählt.

Auswertung des Diakonie-Hilfswerkes Hamburg: Das Diakonie-Hilfswerk Hamburg ermittelte als eine weitere der acht gemeinnützigen Träger von Schuldnerberatung in Hamburg anhand der Computersoftware CaWin folgende Daten (siehe Tabelle unten).

Die Zahlen des Diakonie-Hilfswerkes Hamburg zeigen, dass im Jahr 2010 191 Ratsuchende ohne Konto waren und im ersten Halbjahr 2011 bereits 111 Verbraucher ohne Konto das Hilfswerk aufsuchten.

Daten der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales: Die computergestützte Klientenstatistik der von der Berliner Senatsverwaltung anerkannten Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen in Berlin – mitgeteilt durch die Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales – verzeichnet eine konstante Zahl der Verbraucher ohne Konto. Die Statistik wertet die Daten von ca. 20 000 Verbrauchern aus, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Im ersten Halbjahr 2011 lag die Quote der Kontolosen bei den Ratsuchenden, die hierzu eine Angabe gemacht haben, bei 8,9 Prozent (1 780 Verbraucher). Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der überschuldeten Personen ohne Konto insgesamt noch deutlich höher liegt: Der Wert von 8,9 Prozent bezieht sich nur auf die Klienten in laufender Beratung. Bei einer Reihe dieser Betroffenen wurde das Problem der Kontolosigkeit aber bereits zuvor in Sprechstundenterminen bearbeitet. Geht man davon aus, dass 370 000 Berliner von Überschuldung betroffen oder davon bedroht sind (so der Schuldneratlas der Creditreform 2010), so ergibt sich allein unter den Überschuldeten in Berlin eine Zahl von etwa 32 900 Personen, die über keine eigene Bankverbindung verfügen. Hochgerechnet auf das gesamte Bundesgebiet ergibt sich daraus eine Zahl von 578 500 überschuldeter Bürgerinnen und Bürger ohne Girokonto (ausgehend von 6,5 Millionen überschuldeten Bundesbürgern nach dem Schuldneratlas der Creditreform 2010). Nichtverschuldete Bürger ohne Girokonto sind von dieser Hochrechnung nicht erfasst.

Zeitraum	Anzahl Verbraucher ohne Konto	Anzahl Verbraucher ohne Konto, aber Nutzung Fremdkonto	Anzahl Verbraucher mit normalem Girokonto	Anzahl Verbraucher mit „Girokonto für jedermann“	Keine Angaben
01/2010–12/2010	191 *(14,21 %)*	66 *(4,91 %)*	283 *(21,06 %)*	804 *(59,82 %)*	50 *(3,59 %)*
01/2011–06/2011	111 *(11,9 %)*	55 *(5,89 %)*	208 *(22,29 %)*	559 *(59,91 %)*	56 *(5,66 %)*

Auswertung einer Umfrage der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldner- und Insolvenzberatung Berlin e.V. bei den Berliner Bezirken und JobCentern: Die Problematik der Kontolosigkeit betrifft nicht nur Überschuldete. Auch Empfänger von sozialen Transferleistungen sind häufig von Kontolosigkeit betroffen, was gravierende Auswirkungen nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die öffentlichen Kassen hat. Eine Barauszahlung oder Leistung im Wege der Scheckzahlung führt zu erheblichen Zusatzkosten. Vor diesem Hintergrund hat die Landesarbeitsgemeinschaft Schuldner- und Insolvenzberatung Berlin e.V. (LAG) eine Umfrage im Zeitraum vom 1. bis 15. August 2011 bei den Berliner Bezirken und JobCentern durchgeführt.

Aus Berliner Bezirken erhielt die LAG Rückmeldungen zur Kontolosigkeit von Leistungsempfängern nach dem SGB XII (in erster Linie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Je nach Bezirk sind teilweise über 10 Prozent der Leistungsempfänger ohne Konto. Im Durchschnitt der Rückmeldungen ergibt sich ein Wert von 4,7 Prozent SGB XII-Leistungsempfängern ohne Konto. Hochgerechnet auf 57 500 SGB XII-Leistungsempfänger[27] ergibt sich eine Zahl von etwa 2 700 Kontolosen. Nicht berücksichtigt ist hier eine erhebliche Dunkelziffer. Zahlreiche Leistungsempfänger haben nach Auskunft der Bezirke zwar kein eigenes Konto, können aber das Konto einer befreundeten Person oder eines Familienmitglieds angeben, um die Leistung entgegenzunehmen. Diese Personen werden in der Statistik nicht gesondert ausgewiesen. Sie sind gleichwohl regelmäßig von allen Nachteilen der Kontolosigkeit betroffen. Zusätzlich riskieren sie erhebliche Probleme, wenn etwa der Inhaber des Kontos in finanzielle Schwierigkeiten gerät, sein Konto gepfändet wird oder ein persönliches Zerwürfnis mit dem Kontoinhaber eintritt. Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Dunkelziffer ist zu befürchten, dass auch bei den SGB II-Leistungsempfängern die Situation keinesfalls besser ist, so dass auch hier ein Durchschnittswert von 4,7 Prozent Kontolosigkeit anzunehmen ist. Geht man nur allein von der Gruppe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach SGB II aus (in Berlin gut 437 000 Personen), so ergibt sich eine Zahl von mehr als 20 500 weiteren Personen ohne Konto.

Führt man die Zahlen der Überschuldeten ohne Konto und der Sozialleistungsempfänger ohne Konto zusammen, so ist eine Gesamtzahl nicht exakt zu ermitteln. Denn der Anteil der von Kontolosigkeit betroffenen Leistungsempfänger, die nicht bereits in der Gruppe der Überschuldeten ohne Konto enthalten ist, ist nicht sicher feststellbar. Allerdings liegt – nach Angaben des vzbv – die Gesamtzahl der von Kontolosigkeit Betroffenen in Berlin auch bei vorsichtiger Schätzung deutlich über 40 000.

Überschuldungsreport des Instituts für Finanzdienstleistungen (iff): Der Überschuldungsreport 2011 kommt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2010 etwa 17,3 Prozent der Ratsuchenden in den Überschuldungsstellen über kein eigenes Girokonto verfügten.[28] Ein gutes Drittel dieser Menschen ohne eigenes Konto (38 Prozent) gibt an, Fremdkonten zu nutzen. Rechnet man die Zahl auf die Überschuldeten hoch, die sich an eine Schuldnerberatungsstelle gewendet haben, so kommt man auf eine gute halbe Millionen Kontoloser in Deutschland (17,3 Prozent von 3 Millionen Haushalten). Aufgrund dieser Zahlen geht das iff davon aus, dass die gestiegene Anzahl der Girokonten auf Kosten der normalen Konten erfolgte. Die Lage bei der Kontolosigkeit habe sich bislang lediglich gering verbessert, da die Kontolosigkeit auch in den Jahren 2008 und 2009 bei 18 Prozent der Ratsuchenden lag.

Studie der Europäischen Kommission: Nach einer Studie der Generaldirektion für Binnenmarkt und Dienstleistungen vom Juli 2010 gibt es in Deutschland 670 000 Bürgerinnen und Bürger ohne Girokonto (1 Prozent der über 18-jährigen).[29] Die Studie beruht auf dem so genannten Flash Eurobarometer Report Nr. 282 „Attitudes towards cross-border sales and consumer protection". Die Ergebnisse des Reports basieren mit Blick auf Deutschland aus 1 010 Telefoninterviews, die im Zeitraum vom 13. Juli bis 23. Juli 2009 durchgeführt wurden. Im Rahmen dieser Interviews wurden die angerufenen Haushalte gefragt, wie schwierig es nach ihrer Einschätzung ist, bei der Suche nach einem neuen Bankkonto die Kontomodelle verschiedener Banken zu vergleichen. Eine der sechs Antwortmöglichkeiten bestand in der Angabe, dass man kein Bankkonto habe. Diese Antwort haben in Deutschland 0,6 Prozent der Befragten ausgewählt. 11,7 Prozent der Befragten haben diese sensible Frage nicht beantwortet. Der Prozentsatz von 0,6 Prozent wurde auf die Personengruppe der über

[27] Nach Angaben des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg zum 31. Dezember 2009.

[28] In die Auswertung durch das Institut für Finanzdienstleistungen e.V. wurden die Daten aus neun Schuldnerberatungsstellen einbezogen (13 053 Fälle).

[29] Vgl.: DG Internal Market and Services, Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of ensuring access to a Basic Bank Account – Final report, July 2010.

Leistung	Anzahl der Leistungsempfänger in Berlin	Zahl der Leistungsempfänger ohne Konto	Prozentzahl der Leistungsempfänger ohne Konto
SGB XII (v. a. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)	57.500	2.700	*4,7 %*
SGB II	437.000	20.500	*4,7 %*

18-Jährigen übertragen und auf das gesamte Bundesgebiet hochgerechnet. Die daraus resultierende Zahl von 670 000 Kontolosen hat die Europäische Kommission zur Grundlage der Folgenabschätzung ihrer Empfehlung vom 18. Juli 2011 über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“) gemacht.[30]

Die Bundesagentur für Arbeit: Die Bundesagentur für Arbeit ist allein schon aus Kostengründen bestrebt, ihre Sozialleistungen unmittelbar auf ein Girokonto des Begünstigten zu überweisen. In einer Reihe von Fällen kommt es jedoch vor, dass die Berechtigten über kein Girokonto für eine unbare Auszahlung der Geldleistung verfügen oder aber eine anderweitige Zahlungsart wünschen. In diesen Fällen erfolgen die Zahlungen mittels Zahlungsanweisung zur Verrechnung (ZzV). Im Standardverfahren erhält der Berechtigte bei der ZzV über den Postweg einen Brief mit einem scheckähnlichen Vordruck, der bei den Postfilialen zur Barauszahlung vorgelegt oder bei einem Kreditinstitut zur Gutschrift auf ein Konto eingereicht werden kann. Im Ausnahmefall kann das Geld auch direkt (über einen Kassenautomat) in der Behörde ausgezahlt werden (ZzV bar). Kontolose erhalten ihre Leistung grundsätzlich über das ZzV-Standardverfahren, während die ZzV-bar für Empfänger mit Konten gedacht ist, die aufgrund einer finanziellen Notlage den regulären Zahlungsverlauf nicht abwarten können. Die ZzV-bar Zahlungen haben insoweit für die Frage der Kontolosigkeit keine Aussagekraft.

Die Bundesagentur für Arbeit hat die für die Frage der Kontolosigkeit relevanten Zahlen zu den ZzV im Standardverfahren übermittelt. Beispielhaft wird hier auf die Entwicklung der ZzV in den zahlenmäßig wichtigen Bereichen Arbeitslosengeld I (SGB III), Arbeitslosengeld II (SGB II) und Kindergeld abgestellt.

Die nachstehenden Tabellen ergeben einen Überblick über die seit 2008 mittels einer Zahlungsanweisung zur Verrechnung erfolgten Barauszahlungen von Geldleistungen.

[30] Vgl.: Europäische Kommission, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vom 18. Juli 2011, Zusammenfassung der Folgenabschätzung, Begleitdokument zur Empfehlung der Kommission „Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“)“, SEK (2011) 907 endgültig.

Zahlungen im Haushaltsjahr 2010

	Lohnersatzzahlungen SGB III		Lohnersatzzahlungen SGB II		Kindergeld-zahlungen	
	Fallzahl 2010	v.H.	Fallzahl 2010	v.H.	Fallzahl 2010	v.H.
Zahlungen insgesamt	13.415.346	100,00	67.399.514	100,00	107.687.490	100,00
davon Überweisungen	13.262.471	98,86	65.999.444	97,92	107.436.856	99,77
davon ZZV insgesamt	152.874	1,14	1.400.070	2,08	250.634	0,23
ZZV insgesamt	152.874	100,00	1.400.070	100,00	250.634	100,00
davon FZZV	933	0,61	28.141	2,01	250.634	100,00
davon PZZV	151.941	99,39	1.371.929	97,99	0	0,00

Zahlungen im Haushaltsjahr 2009

	Lohnersatzzahlungen SGB III		Lohnersatzzahlungen SGB II		Kindergeld-zahlungen	
	Fallzahl 2009	v.H.	Fallzahl 2009	v.H.	Fallzahl 2009	v.H.
Zahlungen insgesamt	18.033.243	100,00	64.100.799	100,00	119.935.563	100,00
davon Überweisungen	17.845.151	98,96	62.681.103	97,79	119.614.337	99,73
davon ZZV insgesamt	188.092	1,04	1.419.696	2,21	321.226	0,27
ZZV insgesamt	188.092	100,00	1.419.696	100,00	321.226	100,00
davon FZZV	1.956	1,04	49.121	3,46	321.226	100,00
davon PZZV	186.136	98,96	1.370.575	96,54	0	0,00

Zahlungen im Haushaltsjahr 2008

	Lohnersatzzahlungen SGB III		Lohnersatzzahlungen SGB II		Kindergeld-zahlungen	
	Fallzahl 2008	v.H.	Fallzahl 2008	v.H.	Fallzahl 2008	v.H.
Zahlungen insgesamt	14.042.951	100,00	60.448.572	100,00	111.406.018	100,00
davon Überweisungen	13.900.383	98,98	59.049.762	97,69	111.146.842	99,77
davon ZZV insgesamt	142.568	1,02	1.398.810	2,31	259.176	0,23
ZZV insgesamt	142.568	100,00	1.398.810	100,00	259.176	100,00
davon FZZV	2.110	1,48	68.821	4,92	259.176	100,00
davon PZZV	140.458	98,52	1.329.989	95,08	0	0,00

Aus den Tabellen ergibt sich, dass im SGB II Bereich (ALG II) mit Abstand am meisten ZzV erfolgen. Im Jahr 2010 wurden insgesamt 1,4 Millionen ZzV im Bereich des SGB II (ALG II) ausgeführt. Im SGB III Bereich (ALG) lag die Anzahl der ZzV im Jahr 2010 bei 152 874 und beim Kindergeld bei 250 643 ZzV. Auch mit Blick auf den Anteil der ZzV an den Zahlungen insgesamt ist festzuhalten, dass der Anteil im SGB II Bereich (ALG II) im Vergleich zum SGB III Bereich (ALG) und dem Kindergeld prozentual am höchsten ist. So wurden im SGB II Bereich (ALG II) 2010 etwa 2,08 Prozent aller Zahlungen mittels ZzV ausgeführt. Im SGB III Bereich (ALG) lag der Anteil bei 1,14 Prozent und beim Kindergeld bei lediglich 0,23 Prozent.

Seit 2005 ist der Anteil der ZzV an den Gesamtzahlungen im SBG II Bereich (ALG II) leicht gesunken, von 2,31 Prozent auf 2,08 Prozent. Im SBG III Bereich (ALG) hingegen ist der Anteil tendenziell leicht gestiegen (von 1,02 Prozent auf 1,14 Prozent). Beim Kindergeld ist keine Tendenz erkennbar.

Die Anzahl der jährlichen ZzV lässt jedoch keinen Rückschluss auf die konkrete Zahl der Kontolosen zu, da es sich bei diesen Zahlungen nicht um Einmalzahlungen handelt. Die ZzV sind periodische Zahlungen, die monatlich fällig werden.

Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der monatlichen ZzV überwiegend der Anzahl der Empfänger entspricht, die ihre Leistungen nicht auf ein Girokonto überwiesen bekommen.[31] Im Jahr 2010 erfolgten durchschnittlich je Monat 116 673 ZzV im SGB II Bereich (ALG II) und 12 739 ZzV im SGB III Bereich (ALG). Im Jahr 2009 waren es durchschnittlich je Monat 118 308 ZzV SGB II Bereich (ALG II) und 15 674 ZzV im SGB III Bereich (ALG). Beim Kindergeld lag die monatlich Durchschnittzahl der ZzV im Jahr 2010 bei 20 886 und im Jahr 2009 bei 26 769.

Eine Addition der monatlichen ZzV über die einzelnen Sozialleistungen hinweg ist jedoch nicht zulässig, da es bei den unterschiedlichen Leistungen zu Überschneidungen beim Adressatenkreis kommen kann. D. h. ein ALG-Empfänger kann ergänzend ALG II beziehen. Sowohl ALG- als auch ALG-II-Empfänger können zudem Kindergeld ausgezahlt bekommen.

Bei den ZzV wird zwischen für den Empfänger kostenfreien ZzV und kostenpflichtigen ZzV unterschieden. Grundsätzlich sind alle ZzV kostenpflichtig. Ausnahmsweise kann die Kostenpflicht jedoch entfallen, wenn der Leistungsempfänger nachweist, dass er unverschuldet über kein Girokonto verfügt.

Im SGB III Bereich (ALG I) und SGB II Bereich (ALG II) lag 2010 der Anteil der kostenpflichtigen ZzV bei 99 Prozent und 98 Prozent. Während der Wert beim ALG über die Jahre hinweg nahezu konstant geblieben ist, ist beim ALG II der Anteil der kostenpflichtigen ZzV seit 2008 kontinuierlich gestiegen. Beim Kindergeld werden seit 2008 die Kosten für die ZzV von der Bundesagentur für Arbeit übernommen.

Das Grundentgelt für eine kostenpflichtige Zahlungsanweisung zur Verrechnung beträgt 2,10 Euro zuzüglich einer zusätzlichen Gebühr. Die zusätzliche Gebühr ist abhängig von der Höhe des Auszahlungsbetrages. Sie staffelt sich wie folgt:[32]

[31] In Einzelfällen kann es zu Mehrfachauszahlung pro Monat an einen Empfänger kommen. Dies dürfte jedoch die Ausnahme sein.

[32] Kostenstruktur der Postbank AG, die sich seit dem letzten Bericht nicht geändert hat.

Zahlungsbetrag	zusätzliche Gebühr
0,01 Euro bis 50,00 Euro	3,50 Euro
50,00 Euro bis 250,00 Euro	4,00 Euro
250,00 Euro bis 500,00 Euro	5,00 Euro
500,00 Euro bis 1.000,00 Euro	6,00 Euro
1.000,00 Euro bis 1.500,00 Euro	7,50 Euro

Nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit betrug der Durchschnittsbetrag einer ausgeführten ZzV im Jahr 2010 etwa 379,95 Euro. Damit kostet eine ZzV den Empfänger der Sozialleistung durchschnittlich 7,10 Euro (2,10 Euro Grundgebühr plus 5,00 Euro zusätzliche Gebühr).

Im Jahr 2010 haben rund 116 673 Empfängern ALG II mittels ZzV erhalten. Diese mussten also monatliche Kosten für die ZzV von durchschnittlich 7,10 tragen. Auf das Jahr hochgerechnet sind dies pro Empfänger durchschnittlich 85,20 Euro, die ihm vorab von seiner Leistung (in Höhe von durchschnittlich 379,95 Euro) abgezogen werden.

Für alle hier aufgeführten Sozialleistungen, die von der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2010 ausgezahlt wurden (ALG, ALG II und Kindergeld), wurden durchschnittlich insgesamt 12 805 403 Euro für Zahlungsanweisungen zur Verrechnung ausgegeben (1 803 578 * 7,10 Euro). Diese Kosten wurden (außer beim Kindergeld) von den Empfängern dieser Leistung getragen. Beim Kindergeld übernimmt der Staat, also der Steuerzahler, die Kosten. Nicht berücksichtigt sind bei diesen Berechnungen die Kosten, die der Bundesagentur durch die aufwändigere Bearbeitung der ZzV im Vergleich zur Überweisung auf ein Girokonto entstehen.

Von der Zahl der monatlichen Empfänger von Sozialleistungen durch ZzV kann nicht unmittelbar darauf geschlossen werden, dass es sich um Fälle handelt, in denen ein Konto nicht besteht beziehungsweise ein Kreditinstitut dem Leistungsempfänger die Eröffnung eines Girokontos zu Unrecht verweigert hat. Die Gründe für die Auszahlung der Leistung mittels ZzV können dem Datenmaterial nicht entnommen werden.

Auch eine freiwillige Kontolosigkeit kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Laut Aussage der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) ist jedoch aufgrund der Kosten für die Empfänger von ZzV davon auszugehen, dass es sich nur in Ausnahmefällen um eine freiwillige Kontolosigkeit handelt.

Aus Kostengründen lässt sich zudem ein großer Anteil von weiteren Betroffenen ihre Leistungen auf die Konten von Personen ihres sozialen Umfelds überweisen. Dieser Anteil taucht jedoch in keiner Statistik auf und ist kaum statistisch erfassbar.

Im Ergebnis ist die Höhe der jährlichen und monatlichen ZzV im Bereich der Lohnersatzleistungen ein Indiz dafür, dass die Kontolosigkeit in diesem Bereich nach wie vor eine relevante Fallgruppe betrifft. Die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit zeigen insoweit auch, welch erheblicher Aufwand bei der Auszahlung staatlicher Leistungen bei Fehlen eines Girokontos entsteht – sowohl beim Empfänger als auch bei der Bundesagentur für Arbeit.

Das Statistische Bundesamt erhebt im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsstatistik über Einkommens- und Lebensbedingungen (EU-SILC) unter anderem haushaltsbezogene Daten zu Bankkonten.[33] Die EU-SILC ist die Referenzquelle der EU für vergleichbare statistische Daten über die Einkommensverteilung und soziale Eingliederung auf europäischer Ebene. Die EU-SILC ist eine seit 2005 jährlich erhobene und EU-weit vergleichbare Statistik. Ergänzend werden jährlich Ad-hoc-Module erarbeitet. Sie sind unterschiedlichen Aspekten im Bereich der Sozialstatistik gewidmet. Das Modul 2008[34] befasste sich mit Überschuldung und finanzieller Ausgrenzung. Im Rahmen dieser ergänzenden Untersuchung wurden rund 13 312 Haushalte dazu befragt, ob sie über ein Girokonto verfügen. Über 99 Prozent der Haushalte beantworteten die Frage mit „ja".[35] Diese europaweite Statistik ist – neben einigen weiteren – auch Grundlage der Angaben im Bericht der auf Initiative des britischen Finanzministeriums eingerichteten Financial Inclusion Task Force in Großbritannien.[36] Sie kommt in ihrem Bericht zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2008/09 rund 3 Prozent aller Erwachsenen in Großbritannien ohne Girokonto waren. Daneben gibt es eine europaweite Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Die EVS ist eine umfangreiche Erhebung zu Einkommen, Ausgaben und Vermögen. Sie wird alle fünf Jahre durchgeführt. Im Rahmen der Erhebung werden in Deutschland rund 60 000 Haushalte befragt.[37] Daten zu der Anzahl der Girokonten werden bei dieser Statistik standardmäßig nicht ausgewertet. In einer Sonderauswertung für das Bundesministerium der Finanzen kommt das Statistische Bundesamt jedoch zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2008 von 56 274 befragten Haushalten 98,6 Prozent über ein Girokonto verfügten.

---

[33] Vgl.: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/press/abisz/LebenEuropaEUSilc__e,templateId=renderPrint.psml.

[34] Vgl.: Verordnung (EG) Nr. 215/2007 der Kommission vom 28. Februar 2007 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates für die Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) im Hinblick auf das Verzeichnis der sekundären Zielvariablen für Überschuldung und finanzielle Ausgrenzung, 1. März 2007, ABl. L 62/8, Anhang.

[35] Vgl.: Ad hoc Modul 2008, unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/documents/tab6/module2008_22082011.xls.

[36] Vgl.: Financial Inclusion Taskforce, banking and poorer households, Dezember 2010.

[37] Vgl.: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/WirtschaftsrechnungenZeitbudgets/EinkommensVerbrauchsstichproben/content75/EinkommensVerbrauchsstichprobeInfo.psml.

c) Entwicklung der Zahl der gekündigten Konten und Zahl der verweigerten Kontoeröffnungen

Empirische Daten über die im selben Zeitraum gekündigten Konten sowie über Ablehnungen auf Eröffnung eines „Girokontos für jedermann“ wurden dem Bundesministerium für Finanzen nicht vorgelegt.

Nach Angaben der DK werden Daten über die Anzahl von Kontoablehnungen oder Kündigungen sowie über die Struktur der Inhaber von Girokonten für jedermann statistisch nicht erhoben. Gegen die Einrichtung eines umfangreichen zusätzlichen Meldewesens für derartige Auswertungen spricht, neben den aus Sicht der Kreditwirtschaft damit verbundenen „datenschutzrechtlichen Bedenken und Bürokratiekosten“, die geringe Aussagekraft der Zahlen. Um Doppel- und Mehrfachzählungen zu vermeiden, müssten die Daten personenbezogen abgespeichert und verbandsübergreifend ausgewertet werden. Vor diesem Hintergrund und um Fehlinterpretationen zu vermeiden, wird von einer solchen statistischen Erhebung unverändert abgesehen. Dass es gerade im Bereich der Ablehnung eines „Girokontos für jedermann“ zu entsprechenden Doppelzählungen kommen würde, zeigt auch die hohe Zahl an Beschwerden, die nicht weiter verfolgt beziehungsweise zurückgezogen wurden. Ein Großteil dieser Beschwerden dürfte auf Beschwerdeführer zurückgehen, die bei mehreren Kreditinstituten (unterschiedlicher Gruppen) ein „Girokonto für jedermann“ beantragt haben und nach einer entsprechenden Ablehnung durch ein Institut, bei mehreren Schlichtungsstellen eine entsprechende Beschwerde eingereicht haben.

d) Inhaltliche Ablehnungs- und Kontokündigungsgründe

Grundsätzlich kann die Eröffnung oder Fortführung einer Kontoverbindung dann verweigert werden, wenn diese für das Institut unzumutbar ist. Nach der ZKA-Empfehlung von 1995 wird die Eröffnung oder Fortführung insbesondere dann als unzumutbar angesehen, wenn

- der Kunde die Leistungen des Kreditinstituts missbraucht, insbesondere für gesetzwidrige Transaktionen, zum Beispiel Betrug, Geldwäsche o. Ä.;
- der Kunde Falschangaben macht, die für das Vertragsverhältnis wesentlich sind;
- der Kunde Mitarbeiter oder Kunden grob belästigt oder gefährdet;
- die bezweckte Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht geben ist, weil zum Beispiel das Konto durch Handlungen vollstreckender Gläubiger blockiert ist, oder ein Jahr umsatzlos geführt wird;
- nicht sichergestellt ist, dass das Institut die für die Kontoführung und -nutzung vereinbarten üblichen Entgelte erhält;
- der Kunde auch im Übrigen die Vereinbarungen nicht einhält.

Zudem finden sich in den Sparkassengesetzen und Verordnungen einiger Länder, neben einer Generalklausel, die eine Ablehnung bei Unzumutbarkeit gestattet, Spezialtatbestände, bei deren Vorliegen keine Kontrahierungspflicht beziehungsweise ein Kündigungsrecht besteht. Als spezielle Ablehnungs- und Kündigungsgründe werden aufgeführt:

- Missbrauch von Bankdienstleistungen auch bei einem anderen Kreditinstitut durch den Kontoinhaber;
- eine einjährige umsatzlose Kontoführung;
- fehlendes Guthaben.

Die am Bericht beteiligten Institutionen haben ihrerseits Gründe benannt, aufgrund derer die Ablehnung beziehungsweise Kündigung eines Girokontos für jedermann in der täglichen Praxis erfolgt.

Die Auswertung der Ablehnungsgründe der DK ergab, wie bereits in den Vorjahren, dass die Ablehnung der Einrichtung eines „Girokonto für jedermann“, soweit sich der Ablehnungsgrund feststellen ließ, am häufigsten zurückzuführen sei auf:

- negative Erfahrungen aus einer früheren Geschäftsverbindung;
- das Bestehen einer anderen Kontoverbindung;
- (verhaltensbedingte) Probleme bei der Kontoeröffnung.

Bei der Kündigung eines „Girokonto für jedermann“ stände bis zur Reform des Kontopfändungsschutzes an erster Stelle die faktische Blockade des Kontos durch Pfändungen. Dieser Kündigungsgrund hat nach Angaben der DK seit der Einführung des P-Kontos an Bedeutung verloren. Ferner seien Kündigungen auf die nicht vereinbarte Überziehung des Kontos oder einen Kontomissbrauch zurückzuführen. Hinzu treten die Fälle, in denen der Kunde zwischenzeitlich über mehrere Kontoverbindungen verfüge und dadurch nicht mehr in den Anwendungsbereich der Empfehlung falle.[38]

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. benannte als die häufigsten Gründe für die Verweigerung der Einrichtung eines Girokontos auf Guthabenbasis:

- negative SCHUFA-Auskunft;
- Schulden beim Kreditinstitut;
- Bezug von ALG I oder II;
- Kreditinstitute lehnen Verbraucher mit der Begründung ab, dass diejenige Bank oder Sparkasse, bei der der Kunde zuletzt sein Konto hatte, diesem wieder ein Konto einrichten müsste;

[38] Weitere Gründe können den aktuellen Tätigkeitsberichten der Schlichtungsstellen der Kreditwirtschaft entnommen werden.

– Kreditinstitute verweisen auf die Sparkassen und deren „öffentlichen Auftrag“, Guthabenkonten einzurichten.

Nach Angaben des vzbv werden Kontoverweigerungen in aller Regel mündlich ausgesprochen. Häufig werde auch auf ausdrückliche Nachfrage des Verbrauchers die Kontoverweigerung nicht schriftlich begründet. Mit Blick auf den nach Angaben des vzbv häufigsten Grund der Kontoverweigerung „die negative SCHUFA-Auskunft“ weist der vzbv darauf hin, dass durch das Einholen der SCHUFA-Auskunft bei der Anfrage nach Eröffnung eines Guthabenkontos die Kreditinstitute gegen § 28 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Bundesdatenschutzgesetzes verstoße. Sie hätten nach dieser Vorschrift nur dann ein berechtigtes Interesse an der Einholung der SCHUFA-Auskunft, wenn der Verbraucher die Einrichtung eines normalen Girokontos beantrage, das überzogen werden könne. Wegen des hier möglichen Kreditausfallrisikos werde dem Kreditinstitut das berechtigte Interesse zuerkannt. Bei der Nachfrage nach einem Guthabenkonto bestehe dieses Kreditausfallrisiko nicht, da diese Kontoform technisch so ausgestaltet sei, dass es nicht überzogen werden könne. Damit hätten die Kreditinstitute bei einer solchen Anfrage kein berechtigtes Interesse für eine SCHUFA-Auskunft. Der Datenschutzbeauftragte des Landes Baden-Württemberg habe bereits im Jahr 2002 auf diesen Widerspruch bei der Argumentation der einschlägigen Banken aufmerksam gemacht.

Die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) berichtet in ihrer aktuellen Stellungnahme, dass in den meisten Fällen die Einrichtung eines Guthabenkontos mit der – stets nur mündlichen – Begründung einer negativen SCHUFA abgelehnt werde.

Nach der Auswertung der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. seien die drei häufigsten Gründe für Kontokündigungen:

– Eingang von Kontopfändungen;

– Eröffnung des Verbraucherinsolvenzverfahrens;

– Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation des Kunden und ähnliche Gründe.

Hinsichtlich des Kündigungsgrunds „Kontopfändung“ führt der Bundesverband aus, dass es weiterhin Fälle gebe, bei denen Banken aufgrund von nur einer Kontopfändung kündigen. Ebenso gebe es Kündigungen von P-Konten. Es sei jedoch festzustellen, dass Kontokündigungen im Zusammenhang mit einer Kontopfändung seit der Einführung des P-Kontos kein Massenphänomen mehr seien.

Die Eröffnung des Insolvenzverfahrens sei ebenfalls ein häufiger Kündigungsgrund. Dies gelte auch dann, wenn es sich um ein P-Konto handele. Letztlich erfolgten Kontokündigungen auch dann, wenn sich die wirtschaftliche Situation des Kontoinhabers verschlechtere, wenn etwa weniger Einkommen erzielt werde, der Dispositionskredit nicht mehr oder nicht mehr in bisheriger Höhe zurückgeführt werden könne oder das Kreditinstitut negative SCHUFA-Einträge feststellte. Bei diesen Arten von Kontokündigungen würde in aller Regel auf die Allgemeinen Geschäftsbedingungen verwiesen und ohne Angabe von Gründen gekündigt. Nur auf Nachfrage werde eventuell mündlich die Kündigung begründet.

e) Entwicklung der Zahl der Beschwerdefälle

Im Bereich der Kreditwirtschaft bestehen verschiedene außergerichtliche Schlichtungs- und Beschwerdestellen. Insbesondere für Beschwerden im Zusammenhang mit der Verweigerung beziehungsweise Kündigung eines „Girokontos für jedermann“ verfügen die im DK organisierten Spitzenverbände über Beschwerde- und Schlichtungsstellen, die solche Beschwerden entgegennehmen. Die Schlichtungsvorschläge beschränken sich nach den jeweiligen Verfahrensordnungen regelmäßig auf die Feststellung, ob das Kreditinstitut die Empfehlungen der DK – ehemals ZKA-Empfehlungen – beachtet hat. Die Schlichtungsvorschläge sind zudem rechtlich nicht verbindlich, d. h. das Institut ist zur Beachtung des Schlichtungsspruchs nicht verpflichtet. Das Verfahren ist jeweils kostenfrei. Erforderlich ist in der Regel ein kurzes Beschwerdeschreiben des Kunden. Die DK stellt ein entsprechendes Beschwerdeformular für ihre Mitgliedsinstitute zur Verfügung.

Die Veröffentlichung von Schlichtungssprüchen erfolgt beispielhaft in den Tätigkeitsberichten der Kundenbeschwerdestellen des BdB und des VÖB.

Die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft haben die Daten ihrer Beschwerdestellen zum Thema „Girokonto für jedermann“ mit Stichtag 31. Dezember 2010 in einer gemeinsamen Übersicht übersandt. Danach stellen sich die Kundenbeschwerdeverfahren wie folgt dar:[39]

[39] Beim DSGV weichen die über die DK mitgeteilten Zahlen von denen des Tätigkeitsberichts der Beschwerdestelle des DSGV 2010 ab. Aufgrund der besseren Nachvollziehbarkeit der Zahlen wird auf die Zahlen aus dem öffentlichen Tätigkeitsbericht des DSGV abgestellt. Über DK wurden folgende Zahlen des DSGV gemeldet: Beschwerdefälle insgesamt: 1 945; Absolute Zahlen (davon noch in Bearbeitung; in Prozent aller Beschwerden): 264 (0); Beschwerdefälle/in Prozent aller Beschwerden: 13,6 Prozent; Im Vorfeld erledigte Beschwerden (davon nicht weiterverfolgt bzw. zurückgezogen): 154 (37); An den Ombudsmann weitergegebene Beschwerden: 110; Insgesamt zugunsten des Kunden ausgegangene Beschwerden: 184.

		Beschwerdefälle gegenüber Mitgliedsinstituten (insgesamt)	Beschwerdefälle Girokonto für jedermann				
			absolute Zahlen (davon noch in Bearbeitung)	**in Prozent aller Beschwerden**	**im Vorfeld erledigte Beschwerden** (davon nicht weiterverfolgt bzw. zurückgezogen)	**an den Ombudsmann weitergegebene Beschwerden**	**insgesamt zugunsten des Kunden ausgegangene Beschwerden**
2010	DSGV	748	83	11	43(28)	12	8
	BVR	1.583	299(0)	19	221(137)	78	17
	BdB	6.494	396	6,1	200(126)	35	235
	VÖB	536	26	4,9	(3)	*	9
2009	DSGV	393	51	13	28(14)	9	7
	BVR	1.666	254(0)	15	203(128)	51	13
	BdB	6.514	358	5,5	189(80)	47	236
	VÖB	631	14	2,2	(1)	*	3
2007	DSGV	1.486	339	23	243(14)	96	196
	BVR	1.322	277	21	211(129)	66	107
	BdB	3.610	386	11	257(52)	129	256
	VÖB	557	33	6	24(3)	9	14

Aussagekräftige Zahlen zum Stichtag Ende Juni 2011 konnten nach Angaben der DK nicht vorgelegt werden. Eine unterjährige Datenerhebung ist nicht bei allen Kundenbeschwerdestellen der DK möglich.

Die Tabelle zeigt für das Jahr 2010, das in absoluten Zahlen die meisten Beschwerden mit Bezug zum „Girokonto für jedermann" beim BdB eingingen (396). Prozentual zu den Beschwerden insgesamt stellen sie jedoch eher einen geringen Anteil dar (6,1 Prozent). Mit Blick auf den Anteil der Beschwerdeverfahren im Bereich „Girokonto für jedermann" an der Gesamtbeschwerdezahl sind beim BVR mit 299 Beschwerden die meisten eingegangen (19 Prozent).

Hinsichtlich der in absoluten Zahlen zugunsten des Kunden ausgegangenen Beschwerden lässt sich festhalten, dass beim BdB die meisten Beschwerden (235) zu Gunsten des Kunden entschieden wurden. Gefolgt wird er vom BVR mit 101 zu Gunsten des Kunden ausgegangenen Beschwerden. Beim VÖB wurden neun Beschwerden zu Gunsten des Kunden entschieden und beim DSGV acht Beschwerden. Anteilig zum gesamten Beschwerdeaufkommen im Bereich „Girokonto für jedermann" bedeutet dies, dass der BdB rund 60 Prozent der Beschwerden zu Gunsten des Kunden entschieden hat. Beim BVR und VÖB gingen knapp über 30 Prozent der Beschwerden zu Gunsten des Kunden aus. Der DSGV hat hingegen lediglich 10 Prozent aller Beschwerden zu Gunsten des Kunden entschieden.

Mit Blick auf die Entwicklung seit 2007 ist erkennbar, dass die absolute Anzahl der Beschwerden insgesamt als auch die absolute Anzahl der Beschwerden mit Bezug zum Konto für jedermann Schwankungen unterworfen sind. Ein Trend in die Richtung, dass die Beschwerden tendenziell zunehmen oder abnehmen, ist nicht erkennbar. Hinsichtlich der Entscheidungen, die zugunsten des Kunden ausgegangen sind, lässt sich feststellen, dass diese bei BdB und DSGV über die Jahre hinweg gleichermaßen hoch bleiben, während sie beim BVR und VÖB tendenziell über die Jahre gestiegen sind. Insgesamt fällt auf, dass im Jahr 2009 über alle Verbände hinweg vergleichsweise wenige Beschwerden zum „Girokonto für jedermann" eingingen und vergleichsweise wenige zugunsten des Kunden entschieden wurden. Anhaltspunkte, worauf diese geringen Zahlen zurückgeführt werden können, liegen nicht vor.

Die Zahl der Beschwerden, die zugunsten des Kunden ausgegangen sind, lässt lediglich vermuten, dass in diesen Fällen dem Kunden aufgrund des Schlichtungsverfahrens ein „Girokonto für jedermann" eingerichtet wurde. Da die Schlichtersprüche rechtlich nicht bindend sind, kann nicht abschließend festgestellt werden, ob diesen Kunden im Anschluss an das Schlichtungsverfahren tatsächlich ein „Girokonto für jedermann" zur Verfügung gestellt wurde.[40]

Auch an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) werden durch Eingaben Probleme bei der Umsetzung der ZKA-Empfehlung zum „Girokonto für jedermann" herangetragen.

[40] Vgl.: OLG Bremen, Urteil vom 22. Dezember 2005.

Jahr	Anzahl der Beschwerden	Anzahl der als begründet abgeholfenen Beschwerden
2010	59	6
2009	38	3
2008	59	6

Im Jahr 2010 gingen insgesamt 59 Eingaben zum Thema „Girokonto für jedermann“ bei der BaFin ein. Davon wurden 6 Beschwerden auf Nachfrage der BaFin durch die Institute begründet abgeholfen. Als Gründe für die Beschwerden hat die BaFin folgende erfasst (siehe Tabelle unten).

Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Eingaben im Jahr 2010 (6 621) und zur Zahl der Beschwerden bei den Schlichtungsstellen der Kreditwirtschaft ist die Zahl der Eingaben zu diesem Thema vernachlässigbar. Dies liegt vor allem daran, dass die BaFin – anders als die Mitgliedsverbände der DK – nicht aufgrund der im Kreditwesengesetz (KWG) definierten Aufgaben für solche Beschwerden zuständig ist.

Beschwerdegründe	Anzahl (Stand Oktober 2010)
Ablehnung wegen Unzumutbarkeit	4
Ablehnung wegen nicht zurückgeführter Soll-Salden	1
Ablehnung wegen Betrugs zu Lasten des Instituts	1
Ablehnung wegen Direktbank ohne Angebot	1
Ablehnung wegen Direktbank „Standardkonto“ extrem „abgespeckt“	1
Ablehnung wegen bestehendem Girokonto	3
Ablehnung wegen fehlender Zustimmung des Insolvenzverwalters	1
Ablehnung wegen vorheriger Buchungen über das Konto eines Familienangehörigen, Insolvenz	1
Ablehnung weil Kunde nicht im Geschäftsgebiet der Sparkasse wohnte	2
Sonstige (nicht endgültige) Ablehnungen	3
Sonstige Ablehnungen	1
Kündigung normales Konto, Bereitschaft zur Eröffnung Guthabenkonto	3
Kündigung nach AGB, weiteres Konto bestand	2
Kündigung u. a. wegen Verbindung zu einem „Schurkenstaat“	1
Kündigung wegen Nichteinhaltung der Sondervereinbarung Guthabenkonto	1
Allgemein Anfragen/Vorwürfe	12
Kündigung Geschäftskonten	4
Ablehnung Geschäftskonto	1
Ablehnung Geschäftskonto, Zusage Privatkonto	1
Eingaben ohne Bezug zur ZKA-Empfehlung	10

f) Zugang zum Schlichtungsverfahren

Der Zugang zu einem Schlichtungsverfahren ist maßgeblich davon abhängig, dass der Verbraucher von der Möglichkeit eines solchen Verfahrens erfährt und Hinweise zum Gang des Verfahrens erhält. Auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme solcher Schlichtungsverfahren weisen neben den Kreditinstituten auch die Schuldnerberatungsstellen ihre Kunden hin. Ebenso informiert die Bundesagentur für Arbeit vor dem Hintergrund der kostenpflichtigen Zahlungsanweisungen Leistungsbezieher ohne Girokonto über die ZKA-Empfehlung und die Schlichtungsstellen der Kreditwirtschaft. Daten, ob und in welcher Weise die einzelnen Kreditinstitute ihre Kunden auf die Existenz eines Merkblatts und auf das beschriebene Verfahren hinweisen, wurden nicht erhoben.

Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) informiert über ihren Internetauftritt (www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de) über die ZKA-Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“. Sowohl der Text der ZKA-Empfehlung als auch ein Hinweis auf existierende Kundenbeschwerdestellen sowie das entsprechende Beschwerdeformular sind dort zu finden. Darüber hinaus würden Informationen über Entgelte und Dienstleistungen für das jeweilige Kontomodell jedem Kunden bei Kontoeröffnung, unabhängig davon, ob es sich um ein „normales“ oder um ein „Girokonto für jedermann“ handelt, übergeben und bei Bedarf auch erläutert. Zudem seien Kreditinstitute, nicht zuletzt aufgrund von Regelungen, die auf EU-Richtlinien zurückgehen, verpflichtet, ihre Kunden über ihre Preise im Überweisungsverkehr und Leistungsmerkmale zu informieren.

Die DK empfiehlt ihren Instituten, die Ablehnung oder Kündigung des „Girokontos für jedermann“ schriftlich zu begründen. Damit solle ein schriftlicher Hinweis auf die jeweils gegebenen Beschwerdemöglichkeiten verbunden sein. Hierzu griffen die Institute auf ein zu diesem Zweck von der DK angebotenem Formularmuster zurück, welches zwischen den Spitzenverbänden inhaltlich abgestimmt wurde – so bei Ablehnung eines schriftlichen Antrags auf Eröffnung eines Kontos. Das Formular halte die Institute zu einem noch sensibleren Umgang mit der Empfehlung „Girokonto für jedermann“ an. Zudem sei das Beschwerdeverfahren einfach und verbraucherfreundlich. Der Beschwerdeführer müsse lediglich gegenüber der Schlichtungsstelle das Kreditinstitut benennen, das gegen die Empfehlung verstoßen haben soll. Im Rahmen des vom Kunden initiierten Schlichtungsverfahrens sei sodann von dem Institut substantiiert darzulegen und gegebenenfalls zu beweisen, dass ein Unzumutbarkeitsgrund gegeben sei. Die Schlichtungsverfahren der Kreditwirtschaft stelle daher insbesondere für in wirtschaftlichen und juristischen Fragen weniger erfahrene Bevölkerungskreise eine klar vorzugswürdige Alternative zu den stark formalisierten und kostenträchtigen Gerichtsverfahren dar.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) und die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) machen mit Blick auf die Hinweise zu Schlichtungsverfahren deutlich, dass der laut ZKA seit Juli 2005 zur Verfügung stehende Vordruck für eine schriftliche Begründung der Kontoverweigerung (das so genannte Merkblatt) auch weiterhin nicht von den Kreditinstituten verwendet wird. Das Merkblatt werde allenfalls dann genutzt, wenn der Kontosuchende auf einer schriftlichen Begründung der Ablehnung besteht und das Kreditinstitut „einlenkt“, eine schriftliche Begründung zu geben. Die Verbraucher wüssten damit in aller Regel nicht, dass sie die Kontoverweigerung beziehungsweise Kontokündigung von einem Ombudsmann durch ein kostenloses Schlichtungsverfahren überprüfen lassen können. Von den Banken würden sie nach der Auffassung des Bundesverbands über diese Möglichkeit in den seltensten Fällen informiert. Zwar enthalte das 2005 eingeführte Merkblatt, welches die Banken nutzen sollen, einen Hinweis auf das Schlichtungsverfahren. Da das Merkblatt jedoch so gut wie nie ausgeteilt werde, erführen die Kunden trotzdem nichts von der Überprüfungsmöglichkeit der Bankentscheidung. Nur ein kleiner Teil der Betroffenen suche eine Schuldnerberatungsstelle auf und könne dort über die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens informiert werden. Selbst wenn Verbraucher über die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens von den Schuldnerberatern informiert würden, nutzten sie das Verfahren nur in seltenen Fällen, weil sie in der Regel so dringend und zeitnah ein Konto benötigten, das sie nicht abwarten wollten: Als Notlösung werde deshalb häufig ein „Fremdkonto“ von einem Familienmitglied oder Freunden mit genutzt.

Auch die AG SBV stellt fest, dass von den Schuldnerberatungsstellen fast einstimmig berichtet wird, dass durch die Kreditwirtschaft weder eine schriftliche Ablehnung der Eröffnung eines „Girokontos für jedermann“ erfolge, noch der Hinweis auf das Schlichtungsverfahren der Kundenbeschwerdestellen gegeben werde. Dieses Informationsdefizit ist nach Einschätzung der AG SBV der Hauptgrund, weshalb Banken in vielen Fällen immer noch widerspruchslos die Eröffnung eines Girokontos mit dem Hinweis ablehnten, es bestünden negative SCHUFA-Einträge. Gerade diese würden aber in der ZKA-Empfehlung ausdrücklich als nicht ausreichend für eine Ablehnung genannt.

g) Kontoführungsgebühren

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) hat in ihrer Stellungnahme noch darauf hingewiesen, dass es Strategie vieler Kreditinstitute sei, unerwünschte Kunden von sich aus „zum Gehen zu überreden“. Dabei würden die Kontoführungsgebühren für Guthabenkonten so gestaltet, dass finanziell schwache Verbraucher sich das Basiskonto nur noch schwer „leisten“ können. Gerade manche Sparkassen reagierten mit einer hohen Preisgestaltung für die Guthabenkonten darauf, dass sich bei ihnen häufig die finanzschwachen Kunden sammeln, die von den übrigen Kreditinstituten abgelehnt würden. Dabei seien Gebühren von monatlich bis zu 12 Euro nicht selten. Im Einzelfall könne sich die Gebühr auf bis zu 27 Euro belaufen.

3. Bewertung der Daten

a) Bewertungen durch die Kreditwirtschaft

Die DK begrüßt und unterstützt unverändert das Bestreben, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene Verbrauchern den Zugang zu einem Girokonto zu ermöglichen. Das Girokonto stelle unbestritten eine wichtige Voraussetzung für die Teilnahme am modernen Wirtschaftsleben dar. Mittels der Empfehlung „Girokonto für jedermann“ werde bereits sichergestellt, dass in Deutschland ein Kunde die Möglichkeit zur Entgegennahme von Gutschriften, zu Barein- und -auszahlungen sowie zur Teilnahme am Überweisungsverkehr erhält. Die Empfehlung müsse – wie Untersuchungen der Europäischen Kommission zeigten – keineswegs den Vergleich mit gesetzlichen Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten scheuen. Eine im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführte Meinungsumfrage über die „Nutzung und Zufriedenheit mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ hätte ergeben, dass die Kontolosigkeit einer geringen Anzahl von Bürgern wohl nur zu einem sehr geringen Prozentsatz (2 Prozent) auf eine Verweigerung der Kontoeröffnung durch Kreditinstitute zurückgeführt werden könne[41]. Die unbestrittene Kontolosigkeit von einem sehr geringen Teil der Bevölkerung könne auch nicht automatisch auf verweigerte Kontoeröffnungen zurückgeführt werden. Bei etwaigen Unstimmigkeiten zwischen Kunde und Kreditinstitut wegen eines „Girokontos für jedermann“ werde schnelle Abhilfe durch Einschaltung einer Schlichtungsstelle der Kreditwirtschaft erreicht. An dieser Stelle möchte Die DK ausdrücklich betonen, dass sie bei objektiv nachweisbaren Defiziten bei der Umsetzung der Empfehlung in der Praxis einer entsprechenden Modifikation der Empfehlung grundsätzlich aufgeschlossen gegenüberstehe. Sie sei sich der besonderen Verantwortung in diesem Bereich sehr wohl bewusst. Die wiederholte aus Sicht der Kreditwirtschaft nicht belegte Behauptung von Verbraucherschützern, die Empfehlung sei „gescheitert“ und die Schlichtungsverfahren seien „unzureichend“, begründe keinen Handlungsbedarf. Das vorliegende Datenmaterial der Kreditwirtschaft und insbesondere der Europäischen Kommission spreche vielmehr für eine Beibehaltung der Empfehlung in der derzeitigen Form.

Mit Blick auf den letzten Bericht der Bundesregierung merkt die DK an, dass die Schlussfolgerungen zur Umsetzung der Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“ auf einer unvollständigen und teilweise nicht nachvollziehbaren Bewertung der vorhandenen Daten basiere. So würde nicht nur geprüftes Datenmaterial der Kreditwirtschaft in Frage gestellt, sondern auch belastbares Datenmaterial von Dritten unzureichend oder nicht (zum Beispiel Beschwerdeaufkommen bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Erkenntnisse des Deutschen Städtetages oder Erhebungen der Europäischen Kommission) in die Bewertung einbezogen. Insbesondere die von der Bundesregierung „übernommenen Zweifel“ der Verbraucherverbände an der Aussagekraft der Kontenanzahl sei nicht nachvollziehbar.

b) Bewertung durch die Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. und Schuldnerberatungsstellen (vzbv) und die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV)

Nach Ansicht des vzbv bedeute der von der Kreditwirtschaft angeführte Anstieg von Guthabenkonten nicht, dass finanzschwache und bisher kontolose Verbraucher ein Konto auf Guthabenbasis erhalten hätten. Vielmehr beobachteten die Beratungsstellen, dass vermehrt bereits bestehende Konten in Girokonten auf Guthabenbasis umgewandelt werden. Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis würden durch den Überschuldungsreport des Instituts für Finanzdienstleistungen (iff) aus dem Jahr 2009 bestätigt, wonach sich zwar der Bestand an Girokonten auf Guthabenbasis bei den Überschuldeten relativ zwischen 2003 und 2009 erhöht hätte, die Erhöhung aber zu Lasten des Bestandes an normalen Girokonten ginge. Ebenso beobachteten die Verbraucherzentralen, dass Kinder und Jugendliche früher und öfter als bisher ein Girokonto auf Guthabenbasis erhalten und Kunden, die ihr Konto mit dem gesetzlichen Anspruch auf die Pfändungsschutzfunktion (P-Konto) versehen, in Kontomodelle auf Guthabenbasis verlagert würden.

Die AG SBV ergänzt, dass in der jüngeren Vergangenheit die Schuldnerberater und Verbraucherschützer von stark differenzierten Ausgangssituationen berichteten. So gebe es durchaus Regionen, in welchen die Einrichtung eines „Girokontos für jedermann“ problemloser erfolge. Es handele sich um Regionen, in denen sich aufgrund der dort feststellbaren starken Marktstellung der Sparkassen der Kontrahierungszwang für die Sparkassen stärker auswirke. Meist scheine es in städtischen Regionen einfacher zu sein, ein Guthabenkonto zu bekommen als in ländlich strukturierten Gegenden. Gerade aber, wenn man auf dem Land wohne und bei der einen örtlichen Bank Verbindlichkeiten hätte, sei man regelmäßig auf den „good will“ der zweiten räumlich gut erreichbaren Bank, ein „Konto für Jedermann“ zu eröffnen, angewiesen. Weigere sich dieses Institut, so existierten für überschuldete Personen regelmäßig keine weiteren Möglichkeiten, ein Konto zu eröffnen.

Mit Blick auf die Schlichtungsverfahren weisen der vzbv und die AG SBV darauf hin, dass der zeitliche Ablauf für den Verbraucher, der ein Konto benötigt, sehr unbefriedigend sei. Die Bearbeitung dauere teilweise bis zu drei Monate. Zudem sei der Schlichterspruch für das Kreditinstitut dann nicht bindend. Bis zur Entscheidung der Schlichtungsstelle könne die Bank längst unumkehrbare Tatsachen schaffen (zum Beispiel Kontoschließung, Rücküberweisung der in einem Zahlauftrag verfügten Gelder). Neben der Verbindlichkeit der Schlichtersprüche für die Banken sei daher eine Regelung erforderlich, dass die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens Kontoschließungen bis zur Entscheidung der Schiedsstelle suspendiere. Ansonsten drohe die Entscheidung der Schieds-

[41] Vgl.: Eurobarometer Spezial 260.

stelle in Folge tatsächlicher Erledigung wirkungslos zu verpuffen.

Im Ergebnis stellt der vzbv fest, dass das Ziel der ZKA-Empfehlung von 1995 nicht erreicht worden sei. Noch immer sei das „Girokonto für jedermann“ nicht realisiert. Dabei zeigten die Rückmeldungen der Beratungsstellen: Sparkassen, die aufgrund von landesgesetzlichen Vorschriften zu einem Kontrahierungszwang verpflichtet seien, kündigten oder verweigerten ein Konto nur selten im Vergleich zu Instituten ohne Kontrahierungszwang. Es sei damit festzustellen, dass eine gesetzliche Regelung zu einem deutlich höheren Disziplinierungseffekt der Kreditinstitute führe. Zudem verweist der vzbv auf Belgien, Frankreich und Kanada. Dort existiere ein gesetzlicher Anspruch auf ein Guthabenkonto. Auch hier hätte der gesetzliche Anspruch auf ein Guthabenkonto jeweils nachweisbar zu einer entscheidenden Verbesserung der Situation der Verbraucher geführt. Diese Länder könnten hinsichtlich der Gestaltung eines gesetzlichen Anspruchs auf ein Guthabenkonto Vorbild für Deutschland sein.

Um tatsächlich einen Zugang zu einem „Girokonto für jedermann“ sicherzustellen, fordert der vzbv daher, dass der Anspruch auf Eröffnung eines Guthabenkontos gesetzlich verankert werden sollte. Eckpunkte des gesetzlichen Anspruchs sollten dabei sein:

(1) die Gewährung eines subjektiven Rechts für den Verbraucher;

(2) auch vom Kontrahierungszwang müsse es selbstverständlich Ausnahmen geben. Aus der ZKA-Empfehlung könnten die Unzumutbarkeitsgründe übernommen werden, die sich objektiv – und damit im Zweifelsfall gerichtlich ohne größeren Aufwand – feststellen ließe. Zu ihnen gehörten:

   – der Missbrauch der Leistungen des Kreditinstituts durch den Kunden (Unzumutbarkeitsgrund Nummer 1 der ZKA-Empfehlung),

   – die grobe Belästigung von Mitarbeitern des Kreditinstituts durch den Kundenbeziehungsweise deren Gefährdung durch ihn (Unzumutbarkeitsgrund Nummer 3 der ZKA-Empfehlung) und

   – die zwölfmonatige umsatzlose Kontoführung (Auszug aus Unzumutbarkeitsgrund Nummer 4 der ZKA-Empfehlung).

(3) Definition der essentiellen Kontofunktionen eines „Girokontos für jedermann“;

(4) Regelung zur Angemessenheit der Kontoführungsgebühren eines „Girokontos für jedermann“.

c) Bewertung durch die Bundesregierung

Mit Blick auf die Zahlen der Inhaber von „Girokonten für jedermann“ und auf die Abschätzung der Anzahl Kontoloser kommt die Bundesregierung – wie auch in ihren vorangegangenen Berichten – zu dem Ergebnis, dass die derzeitige Datenlage nicht ausreicht, um belastbare Aussagen über die Entwicklung der Umsetzung der ZKA-Empfehlung seit dem letzten Bericht in Deutschland zu treffen.

Die Anzahl der „Girokonten für jedermann“ steigt zwar weiterhin stetig an. Allein aus dem Anstieg lässt sich aber nach Ansicht der Bundesregierung nicht ohne zusätzliche empirische Erhebungen eine Reduktion des Segments der kontolosen Bevölkerung schlussfolgern. Um Rückschlüsse aus der Anzahl der Girokonten auf die Anzahl der Kontolosen in Deutschland ziehen zu können, hätte die DK zumindest auch die Anzahl der Kunden vorlegen müssen, die ihr „normales“ Girokonto in ein „Girokonto für jedermann“ umgewandelt bekommen haben. Insoweit sind die Zahlen der DK allein keine belastbare Maßeinheit für die Messung der Effekte der ZKA-Empfehlung.

Die von der Europäischen Kommission genannte Zahl von 670 000 Kontolosen in Deutschland stellt aus Sicht der Bundesregierung eine äußerst grobe Schätzung dar. Zum einem basiert die Hochrechnung auf lediglich 1 010 interviewten Haushalten.[42] Eine flächendeckende Aussage ist nach Ansicht der Bundesregierung mit dieser überschaubaren Stichprobe nur bedingt möglich. Zum anderen wurde bei den im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten Interviews und folglich auch bei der Hochrechnung nicht berücksichtigt, dass in einem Haushalt mehrere Kontolose leben können.[43] Hinzu kommt, dass 11,7 Prozent der Befragten diese sensible Frage nach der Inhaberschaft eines Bankkontos nicht beantwortet haben. Dies lässt den nahe liegenden Schluss zu, dass insbesondere Befragte, die über kein Konto verfügen, diese Frage nicht beantworten. Darüber hinaus könnte nach vorläufiger Auswertung der Bundesregierung mit gleicher Berechtigung die in der Studie der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen auch genannte Zahl von 2,68 Millionen Deutschen ohne Nutzung eines Girokontos herangezogen werden. In ihrem Bericht weist die Generaldirektion darauf hin, dass dem Flashbarometer von 2009 bereits eine ähnliche Untersuchung in 2008 vorangegangen sei.[44] In dem Flashbarometer von 2008 wurden in Deutschland 1012 Haushalte gefragt, ob sie derzeit ein Bankkonto nutzen. 4 Prozent der Befragten gaben an, kein Bankkonto zu nutzen (hochgerechnet auf Deutschland 2,68 Millionen). Wie groß bei der Untersuchung 2008 die Überschneidung zwischen solchen Haushalten ist, die kein Konto haben und solchen, die zwar eines haben, es nur nicht nutzen, ist nicht bekannt. Die Europäische Kommission hatte damals jedenfalls aus den Zahlen den Schluss gezogen, dass die Bürgerinnen und Bürger die kein Bankkonto nutzen, auch keins besitzen.[45] Die Ergebnisse aus 2008 und 2009 sind

[42] Vgl.: Flash Eurobarometer 282, Attitudes towards Cross-border Sales and Consumer Protection, European Commission 2009, Seite 73.

[43] Im Jahr 2010 gab es in Deutschland 40,3 Millionen Haushalte mit rund 81,8 Millionen Haushaltsmitgliedern, Statistisches Bundesamt, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/HaushalteFamilien/Aktuell,templateId=renderPrint.psml.

[44] Vgl.: Flash Eurobarometer 243, Consumers’ Views on Switching Service Providers, European Commission 2008.

[45] Vgl.: Flash Eurobarometer 243, Consumers’ Views on Switching Service Providers, European Commission 2008, Seite 31.

zudem nicht gänzlich widerspruchsfrei. Zwar zeigen beide Untersuchungen, dass in den meisten Ländern die Gruppe, die 2009 über kein Bankkonto verfügt, kleiner ist als die Gruppe, die 2008 kein Bankkonto nutzt. Es ist jedoch schwer erklärlich, warum z. B in Rumänien die Anzahl in beiden Umfragen identisch ist. Noch weniger ist zu erklären, warum in Griechenland der Anteil derjenigen, die 2009 ohne Bankkonto war höher ist, als der Anteil der 2008 kein Bankkonto nutzt.[46] Zur Validierung der von der Europäischen Kommission genannten Zahl von 670 000 Kontolosen bedürfte es daher nach Ansicht der Bundesregierung weiterer Anhaltspunkte.

Den Zahlen, die das Statistische Bundesamt im Rahmen der EU-SILC und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) erhoben haben, kommt nach Ansicht der Bundesregierung eine gute Tendenzwirkung zu. Es ist jedoch auch hier zu bedenken, dass – wie auch beim europäischen Flashbarometer – nicht berücksichtigt wird, dass mehrere Kontolose in einem Haushalt leben können. Insoweit ist die Zahl nur ein Minimalwert und müsste nach Ansicht der Bundesregierung um eine Einschätzung dazu, wie viele Kontolose in Durchschnitt in einem Haushalt leben ergänzt werden.

Die Bundesregierung hält es zudem nicht für ausgeschlossen, dass auch aufgrund der von vzbv und der Bundesagentur für Arbeit vorgelegten Zahlen eine grobe Annäherung an die Mindestzahl der Kontolosen in Deutschland vorgenommen werden könnte. Dazu könnten nach Ansicht der Bundesregierung die durchschnittlich monatlichen Zahlungsanweisungen zur Verrechnung im SGB II Bereich (ALG II) addiert werden mit den auf Gesamtdeutschland hochgerechneten kontolosen SGB XII Empfängern. Wichtig ist bei der Addition der kontolosen verschiedener Sozialleistungen, dass nur Empfänger solcher Leistungen zusammengefasst werden, die sich gegenseitig ausschließen. Ansonsten kann es zu Doppelerfassungen kommen. Aber auch die Kombination aus den ZzV-Zahlen der Bundesagentur für Arbeit und einer Hochrechnung der vom vzbv genannten regionalen Zahlen aus den Kommunen im Bereich der Sozialleistungen würde höchstens einen Minimalwert darstellen, da nur ausgewählte Leistungsempfänger erfasst werden.

Auch mit Blick auf die regionalen Zahlen des vzbv und die Schätzungen des Überschuldungsreport des Instituts für Finanzdienstleistungen (iff) ist zu bedenken, dass es sich nur um die untersten Werte der Schätzungen handeln kann, da nur die Personen berücksichtigt werden, die eine Schuldnerberatungsstelle aufgesucht haben. Personen, die überschuldet sind, aber keine Schuldnerberatungsstelle aufsuchen, sowie Personen, die finanzielle Probleme haben, über kein Girokonto verfügen und keine Schuldnerberatungsstelle aufgesucht haben, wurden hingegen nicht berücksichtigt. Insgesamt suchen lediglich 10 bis 15 Prozent aller Überschuldeten eine Schuldnerberatung auf.

[46] Vgl. Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of ensuring access to a Basis Bank Account – Final Report, DG Internal Market and Services, July 2010.

In der Anzahl der Schlichtungsverfahren und dem Ausgang der Beschwerden zugunsten des Betroffenen sieht die Bundesregierung eine positive Entwicklung. Sowohl die Anzahl der durchgeführten als auch die Anzahl der zugunsten des Betroffenen entschiedenen Verfahren nimmt stetig zu. Unklar ist jedoch, warum beim BdB und DSGV der Anteil der zugunsten entschiedenen Schlichtungssprüche ungleich höher ausfällt (weit über 50 Prozent) als beim BVR und VÖB (rund 30 Prozent).

Die Bundesregierung kann aus diesen Zahlen jedoch nicht schließen, ob alle Verbraucher, zu deren Gunsten die Beschwerde entschieden wurde, auch tatsächlich ein Konto erhalten haben. Dies liegt zum einem an der mangelnden Verbindlichkeit der Schlichtungssprüche. Zum anderen fehlt es an der nötigen Transparenz über das Verfahren und die Umsetzung der Ergebnisse. Eine vollständige Veröffentlichung der Schlichtungssprüche findet bislang nicht statt. Die DK hat auch keine Zahlen dazu vorlegt, in wie vielen Fällen es aufgrund des Beschwerdeverfahrens zur Einrichtung eines Kontos kam.

Die Bundesregierung hält zudem den Zugang der Verbraucher zum Beschwerde- und Schlichtungsverfahren der Verbände noch nicht für ausreichend gewährleistet. Sowohl die Angaben des vzbv als auch der AG SVB legen den Schluss nahe, dass bislang nicht alle Verbraucher von ihren Banken mitgeteilt bekommen, dass sie die Kontoverweigerung beziehungsweise Kontokündigung von einem Ombudsmann durch ein kostenloses Schlichtungsverfahren überprüfen lassen können. Auf Seiten der Banken scheint es insoweit noch ein „Informationsweitergabedefizit“ zu bestehen, das in der Praxis auch nicht durch den seit 2005 existierenden Vordruck des ZKA hinreichend gelöst wurde.

Die Bundesregierung stellt fest, dass sowohl bei der zur Bereitstellung der erforderlichen Daten durch die DK als auch bei der Information über den Zugang zum Beschwerde- und Schlichtungsverfahren seit dem letzten Bericht nur punktuelle Verbesserungen eingetreten sind. Es besteht also weiterhin Handlungsbedarf. Positiv hervorzuheben ist die ausführliche Datenübermittlung durch den vzbv. Diese bietet erstmalig die Chance, sich zusammen mit den Daten der Bundesagentur für Arbeit einer Abschätzung der Mindestanzahl an Kontolosen in Deutschland ansatzweise zu nähern.

V. Stand der Umsetzung der Empfehlungen der Bundesregierung von 2006

In ihrem vierten Bericht hat die Bundesregierung die Empfehlung ausgesprochen, dass die Bundesregierung noch im Jahr 2006 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kontoschutzrechts vorlegt. Weiterhin sollte die Kreditwirtschaft die bislang rechtlich unverbindliche Empfehlung des ZKA durch eine rechtlich verbindliche Selbstverpflichtung ersetzen. Darüber hinaus sollten sich die Kreditinstitute verpflichten, die Schlichtungssprüche ihrer jeweiligen Schlichtungsstellen als bindend zu akzeptieren.

In Vorbereitung des diesjährigen Berichts hat das Bundesministerium der Finanzen daher die DK gebeten, darzulegen, welche Maßnahmen unternommen wurden

– zur Weiterentwicklung der bisher unverbindlichen Empfehlung des ZKA hin zu einer wirklichen Selbstverpflichtung der einzelnen Institute gegenüber ihren Kunden und
– in Richtung einer bindenden Ausgestaltung der Schlichtungssprüche der jeweiligen Schlichtungsstellen.

1. Gesetzentwurf zur Änderung des Kontopfändungsschutzrechts

Die Bundesregierung hat in ihrem vierten Bericht empfohlen, dass die Bundesregierung noch im Jahr 2006 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kontopfändungsschutzrechts vorlegt. Dieser Empfehlung ist sie nachgekommen. Sie hat im September 2007 einen entsprechenden Gesetzentwurf auf den Weg gebracht. Am 1. Juli 2010 ist das Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes in Kraft getreten[47]. In § 850k der Zivilprozessordnung wurde das so genannte Pfändungsschutzkonto (P-Konto) eingeführt.[48]

2. Entwicklung der ZKA-Empfehlung zu einer rechtlich verbindlichen Selbstverpflichtung/ Verbindlichkeit der Schlichtungssprüche

Der Kreditwirtschaft wiederum wurde empfohlen, die bislang rechtlich unverbindliche Empfehlung des ZKA durch eine rechtlich verbindliche Selbstverpflichtung zu ersetzen. Darüber hinaus sollten sich die Kreditinstitute verpflichten, die Schlichtungssprüche ihrer jeweiligen Schlichtungsstellen als bindend zu akzeptieren.

Beiden Empfehlungen ist die Kreditwirtschaft bislang nicht nachgekommen.

Nach Angaben der DK zeige das vorliegende Datenmaterial, dass kein Bedarf für eine Modifizierung beziehungsweise „Weiterentwicklung“ der Empfehlung bestehe. Mit der Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“ würden in der Praxis Erfolge erzielt. Ferner würde auch nach wie vor kein Bedarf für eine Modifizierung der Verfahrensordnungen der Schlichtungsstellen der Kreditwirtschaft gesehen. Dass in der Praxis bei der Anwendung der Empfehlung im Einzelfall Probleme auftreten könnten, ließe sich nie ausschließen. Die Schlichtungsverfahren der Kreditwirtschaft stellten jedoch sicher, dass etwaige Meinungsverschiedenheiten in diesem Bereich in der Regel besonders rasch im Interesse des Kunden geregelt würden, ohne dass die Ombudsleute selbst eine Entscheidung treffen müssten: Die Beschwerden würden mit höchster Priorität behandelt. Sie würden zudem größtenteils bereits im Vorprüfungsverfahren abgeschlossen, d. h. durch eine Kontaktaufnahme der Kundenbeschwerdestelle mit dem Institut zur Klärung der Angelegenheit. Dies begründe auch die Tatsache, dass die Anzahl der Beschwerden, die durch einen Schlichtungsspruch beendet würden, im Vergleich zur Anzahl der Beschwerdeeingänge deutlich geringer sei. Schlichtungssprüche in Fällen, in denen ein Kreditinstitut die Empfehlung nicht beachtet hätte, würden nahezu alle zugunsten des Kunden/Beschwerdeführers umgesetzt. Bei einem Geldwäscheverdacht, der bekanntlich dem Kunden nicht mitgeteilt und daher auch im Rahmen des Schlichtungsverfahrens nicht als Begründung vorgetragen werden dürfe, könne es hingegen vorkommen, dass ein Institut trotz eines für den Beschwerdeführer positiven Schlichtungsspruchs kein Konto eröffne beziehungsweise fortführe.

VI. Empfehlung der Europäischen Kommission zum Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“)

1. Inhalt der Empfehlung

Die Europäische Kommission hat am 18. Juli 2011 eine Empfehlung zum Zugang zu einem Basiskonto für alle Bürgerinnen und Bürger beschlossen.[49] Dieser Empfehlung waren Konsultationen für einen entsprechenden Rechtsetzungsakt (Richtlinie oder Verordnung) vorangegangen. Eine Entscheidung darüber wurde jedoch vorerst auf das Jahr 2012 verschoben.

Mit der Empfehlung setzt sich die Kommission dafür ein, dass jeder EU-Bürger Zugang zu Zahlungsdiensten in der gesamten Europäischen Union erhält. Nur so kann nach Ansicht der Kommission gewährleistet werden, dass die Verbraucher in jeder Hinsicht vom Binnenmarkt profitieren und dieser ordnungsgemäß funktionieren kann.

Die Kommission fordert daher die Mitgliedstaaten auf, die zur Gewährleistung der Anwendung der Empfehlungen erforderlichen Maßnahmen bis spätestens sechs Monate nach ihrer Veröffentlichung zu ergreifen und der Kommission die ergriffenen Maßnahmen mitzuteilen.[50] Auf der Grundlage der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten plant die Kommission, die bis zum 1. Juli 2012 ergriffenen Maßnahmen zu kontrollieren und zu bewerten. Davon ausgehend wird die Kommission etwaige Maßnahmen vorschlagen, einschließlich eventuell erforderlicher Legislativmaßnahmen, die nach ihrer Ansicht für die Gewährleistung der vollständigen Einhaltung der Ziele der Empfehlung unumgänglich sind.[51]

Mit dem Basiskonto soll jedem Verbraucher in der Union kostenlos oder gegen ein angemessenes Entgelt Zugang zu einem Spektrum grundlegender Zahlungsdienstleistungen garantiert werden. Dazu gehören insbesondere: Dienste, die sämtliche Zahlungsvorgänge für die Eröffnung, Führung und Schließung eines Zahlungskontos ermöglichen; Dienste, die das Platzieren von Geldbeträgen

[47] Vgl.: BGBl. I 2009, 1707 ff.
[48] Ausführliche Darstellung erfolgt weiter unten.
[49] Vgl.: Empfehlung der Kommission vom 18. Juli 2011, Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“), K(2011) 4977 endgültig.
[50] Vgl.: K(2011) 4977, Abschnitt VIII.
[51] Vgl.: K(2011) 4977, Erwägungsgrund (19).

auf ein Zahlungskonto ermöglichen; Dienste, mit denen Barabhebungen von einem Zahlungskonto ermöglicht werden; Ausführungen von Lastschriften; Ausführungen von Zahlungsvorgängen mittels einer Zahlungskarte; Ausführungen von Überweisungen. Zahlungsaufträge, die zu einem Negativsaldo auf dem Konto führen, sollen nicht über ein Basiskonto abgewickelt werden. Zahlungsdienstleister sollten daher im Zusammenhang mit einem Basiskonto weder ausdrücklich noch stillschweigend Überziehungsfazilitäten anbieten.

Die Basiskonten sollen von Zahlungsdienstleistern im Sinne von Artikel 4 Absatz 9 der Richtlinie 2007/64/EG angeboten werden. Der Begriff der Zahlungsdienstleister umfasst danach sowohl Einlagenkreditinstitute als auch die Zahlungsinstitute, denen lediglich die Führung von Zahlungskonten erlaubt ist.[52] Zahlungskonten dienen nur der Zahlungsverkehrsabwicklung und dürfen nur auf Guthabenbasis geführt werden.[53]

Die Empfehlung zum Basiskonto richtet sich an die Mitgliedstaaten und beinhaltet vor allem folgende Maßnahmen:

(1) Die Realisierung eines Zugangsrechts zu einem Basiskonto[54]

Die Mitgliedstaaten sollen dafür sorgen, dass jeder Verbraucher, der sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhält, berechtigt ist, ein Basiskonto bei einem Zahlungsdienstleister, der im Hoheitsgebiet tätig ist, zu eröffnen und zu führen. Für den Fall der Verweigerung des Zugangs zu einem Basiskonto soll der Mitgliedstaat dafür sorgen, dass der Zahlungsdienstleister den Verbraucher unmittelbar schriftlich und kostenlos über die Gründe und die Rechtfertigung eines solch verwehrten Zugangs informiert.

(2) Kostenlose Führung eines Basiskontos beziehungsweise Führung eines Basiskontos zu angemessenen Bedingungen[55]

Die Mitgliedstaaten sollen dafür sorgen, dass ein Basiskonto entweder kostenlos ist oder zu angemessenen Kosten zur Verfügung gestellt wird. Die Angemessenheit der Kosten soll sich dabei an dem nationalen Einkommensniveau, den Durchschnittskosten für Zahlungskonten in dem jeweiligen Mitgliedstaat, den Gesamtkosten für die Bereitstellung des Basiskontos sowie an den einzelstaatlichen Verbraucherpreisen orientieren.

(3) Informationskampagnen und Produktinformationen über Basiskonten[56]

Die Mitgliedstaaten sollen sowohl Informationskampagnen lancieren, als auch dafür Sorge tragen, dass Zahlungsdienstleister konkrete Produktinformationen zur Verfügung stellen.

Mit den Informationskampagnen soll das Bewusstsein der Verbraucher über die Existenz von Basiskonten, ihrer wichtigsten Merkmale sowie über die Möglichkeit der außergerichtlichen Beschwerde- und Streitbeilegungsverfahren geschärft werden.

Mit den Produktinformationen soll der Zahlungsdienstleister den Verbrauchern Informationen zu den spezifischen Merkmalen der angebotenen Basiskonten sowie den damit verbundenen Kosten und Bedingungen für ihre Nutzung zur Verfügung stellen.

(4) Schaffung einer Aufsicht zur Einhaltung der Empfehlung[57]

Die Mitgliedstaaten sollen Behörden vorsehen, die für die Gewährleistung der Einhaltung der in der Empfehlung festgelegten Grundsätze und deren wirksame Überwachung zuständig sind.

(5) Gewährleistung wirksamer Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren zur außergerichtlichen Streitbeilegung[58]

Die Mitgliedstaaten sollen dafür sorgen, dass zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten in Bezug auf aus den Empfehlungen festgelegten Prinzipien erwachsende Rechte und Pflichten zwischen Zahlungsdienstleistern und Verbrauchern geeignete und wirksame Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren bestehen. Dabei kann auf bestehende Einrichtungen zurückgegriffen werden.

(6) Erfassung statistischer Angaben über die Zahl eröffneter und verwehrter Basiskonten[59]

Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass Zahlungsdienstleister den nationalen Behörden zumindest einmal jährlich verlässliche Informationen über die Zahl der eröffneten Basiskonten sowie die Zahl der verwehrten Zugänge zu diesen Konten und die Gründe solcher Verweigerungen sowie die Zahl der Schließungen solcher Konten und die mit diesen Konten verbundenen Kosten mitzuteilen.

2. Bewertung durch die Deutsche Kreditwirtschaft[60]

Die DK hält das Ziel der Kommission, jedem EU-Bürger den Zugang zu einem Girokonto und damit die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen, für nachvollziehbar.

[52] Nach § 1 Absatz 3 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes ist ein Zahlungskonto ein auf den Namen eines oder mehrerer Zahlungsdienstnutzer lautendes und der Ausführung von Zahlungsdiensten dienendes Konto, das die Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen dem Zahlungsdienstnutzer und dem Zahlungsdienstleister innerhalb der Geschäftbeziehung buch- und rechnungsmäßig darstellt und für den Zahlungsdienstenutzer dessen jeweilige Forderung gegenüber dem Zahlungsdienstleister bestimmt.

[53] Vgl.: § 2 Absatz 3 ZAG.

[54] Vgl.: K(2011) 4977, Abschnitt II.

[55] Vgl.: K(2011) 4977, Abschnitt IV.

[56] Vgl.: K(2011) 4977, Abschnitt V.

[57] Vgl.: K(2011) 4977, Abschnitt VI Nr. 1.

[58] Vgl.: K(2011) 4977, Abschnitt VI Nr. 2.

[59] Vgl.: K(2011) 4977, Abschnitt VII.

[60] Vgl.: Antwort des Zentralen Kreditausschusses zum Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission „Zugang zu Basis-Zahlungskonto“ vom 16. November 2010.

Die Realisierung des Zugangsrechts solle sich jedoch auf den jeweiligen EU-Mitgliedstaat beschränken, in dem der Verbraucher seinen Wohnsitz hat. Ohnehin würden sich die betroffenen Personenkreise zunächst an Kreditinstitute in ihrem Heimatland wenden. Die Empfehlung, für jeden EU-Bürger zumindest ein Basiskonto in jedem Mitgliedstaat zu führen, schieße weit über das Ziel hinaus, bislang kontolosen Verbrauchern den Zugang zu zumindest einem Basiskonto zu gewähren.

Etwaige Empfehlungen hinsichtlich der Kosten für ein Basiskonto stoßen bei der DK auf grundsätzliche Vorbehalte. Entsprechende Regeln würden einen weit reichenden Eingriff in die Preisbildungsfreiheit der Kreditinstitute darstellen, der ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen und betriebswirtschaftlich widersinnig sei. Zudem würden Preismodelle für Girokonten in den einzelnen Mitgliedstaaten zum Teil stark voneinander abweichen. Auch in den jeweiligen nationalen Märkten seien zum Teil unterschiedliche Preismodelle anzutreffen, bei denen die Bepreisung entweder über ein pauschales Kontoführungsentgelt, über die Einzelbepreisung der in Anspruch genommenen Leistungen, eine indirekte Bepreisung durch Einhaltung bestimmter Voraussetzungen (z. B. Mindestgeldeingang oder Mindestguthaben) oder über eine Mischung hieraus erfolge. Aus diesen Gründen dürfte es schwierig sein, eine geeignete Benchmark für die Definition der Angemessenheit zu finden.

Mit Blick auf die von der Kommission geforderten Informationskampagnen ist die DK der Ansicht, dass Informationsmaßnahmen, die über das bestehende Angebot der DK hinausgehen (siehe oben) eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstelle, die nicht allein von der Kreditwirtschaft zu tragen wäre.

In Deutschland besteht nach Ansicht der DK durch die Einbindung der ZKA-Empfehlung in die Verfahren zur außergerichtlichen Streitbeilegung eine unbürokratische Möglichkeit für alle Bürger, Unstimmigkeiten bei der Anwendung der ZKA-Empfehlung von unabhängiger Stelle für den Bürger kostenlos prüfen zu lassen. Diese allgemein anerkannten außergerichtlichen Beschwerdeverfahren der Kreditwirtschaft, die auch das von der Kommission eingerichtete Netzwerk der Schlichtungsstellen für Finanzdienstleistungen (FIN-NET)[61] mittragen werde, seien einfach und verbraucherfreundlich ausgestaltet. Der Beschwerdeführer müsse lediglich gegenüber der Schlichtungsstelle das Kreditinstitut benennen, das gegen die ZKA-Empfehlung verstoßen haben soll. Der ZKA biete hierfür ein Beschwerdeformular an. Im Rahmen des vom Kunden initiierten Schlichtungsverfahrens sei sodann von dem Institut substantiiert darzulegen und gegebenenfalls zu beweisen, dass ein Unzumutbarkeitsgrund im Sinne der ZKA-Empfehlung gegeben sei. Dieses Verfahren stelle somit insbesondere für in wirtschaftlichen und juristischen Fragen weniger bewanderte Bevölkerungskreise eine klar vorzugswürdige Alternative zu den stark formalisierten und kostenträchtigen Gerichtsverfahren dar.

Im Ergebnis geht die DK davon aus, dass es mit den ZKA-Empfehlungen von 1995 gelungen sei, über einen unbürokratischen Weg ein flächendeckendes Angebot von Girokonten auf Guthabenbasis sicherzustellen. Für eine europäische gesetzliche Regelung sieht sie daher ausdrücklich keinen Regelungsbedarf und macht in diesem Zusammenhang ohne weitere Substantiierung auch verfassungsrechtliche Bedenken geltend.

3. Bewertung durch den Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) kritisiert, dass es sich bei der Empfehlung der Kommission „nur“ um eine grundsätzlich unverbindliche Empfehlung an die Mitgliedstaaten und nicht, wie ursprünglich angekündigt, um eine gesetzgeberischen Vorschlag der Europäischen Kommission handle. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit der unverbindlichen ZKA-Empfehlung seit 1995 könne eine weitere unverbindliche Empfehlung die Problematik nicht lösen. Insofern spricht sich der Bundesverband auch auf europäischer Ebene für einen gesetzlichen Anspruch des Verbrauchers auf ein Basiskonto aus.

Inhaltlich bewertet der vzbv die Empfehlung überwiegend positiv. Er teilt insbesondere die Ansicht der Kommission, dass es definierte Unzumutbarkeitsgründe geben muss, weshalb einem Verbraucher ein Konto verweigert beziehungsweise gekündigt wird. Wichtig ist seiner Ansicht dabei, dass die Unzumutbarkeitsgründe abschließend definiert und damit objektiv überprüfbar sind, es also anders als derzeit in der ZKA-Empfehlung keinen „Auffangtatbestand“ für Unzumutbarkeitsgründe geben dürfe. Er begrüßt zudem, dass der Verbraucher über die Gründe der Kontoverweigerung beziehungsweise Kontokündigung informiert werden müsse. Ebenso stimme er mit der Europäischen Kommission überein, dass nur der Zugang zu einem Guthabenkonto gesichert werden muss; es dürfe keine Verpflichtung zur Kreditvergabe geben. Der vzbv begrüßt darüber hinaus, dass ein Basiskonto entweder kostenlos oder zu angemessenen Kosten zur Verfügung gestellt werden muss. Insbesondere die Durchschnittskosten für Zahlungskonten in Deutschland würden bei der Angemessenheitsprüfung für ein wichtiges Kriterium angesehen. Ebenso begrüßt er die von der Europäischen Kommission für notwendig erachtete Definition der essentiellen Kontofunktionen, die ein Basiskonto erfüllen muss. Hierbei ist jedoch wichtig, dass die Inanspruchnahme einzelner essentieller Kontofunktionen, wie etwa die Ausführung von Lastschriften, nicht neben den Kontoführungsgebühren extra bepreist werden dürfe.

Mit Blick auf die Anbieter solcher Konten stellt die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten frei, dafür zu sorgen, dass zumindest ein Zahlungsdienstleister in ihrem Hoheitsgebiet für das Angebot von Basiskonten zuständig ist. Diese Option bewertet der Verband negativ. Würde nur ein Anbieter verpflichtet, den Zugang zu einem Basiskonto zu gewähren, so bedeute das für diesen Anbieter eine enorme Verschlechterung seiner Wettbewerbssitua-

[61] Vgl.: http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_de.htm.

tion am Markt. Er müsse dann alle finanziell schwachen Kunden allein aufnehmen. Schon jetzt zeige sich die schlechte Wettbewerbssituation der Sparkassen in Bundesländern mit Kontrahierungszwang in den Landessparkassengesetzen. Die Erfahrung aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen mache deutlich, dass in diesen Bundesländern die privaten Banken die Verbraucher regelmäßig an die Sparkasse verweisen, die allein verpflichtet ist, ein Konto einzurichten. Dieser Verpflichtung kommen die Sparkassen in den jeweiligen Bundesländern zwar nach, doch versuchten sie durch hohe Kontoführungsgebühren ihren Wettbewerbsnachteil, der in der hohen Anzahl an wenig solventen Kunden besteht, auszugleichen. Im Übrigen würde die Verpflichtung eines Anbieters zur Gewährung eines Basiskontos auch eine Diskriminierung für die Inhaber dieses Basiskontos bedeuten. Insoweit spricht sich der Verband dafür aus, alle Anbieter zur Gewährung eines Basiskontos zu verpflichten. Ähnlich kritisch beurteilt der Bundesverband, dass die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten die Option eröffne, dass auch sämtliche Zahlungsdienstleister zu der Gewährung eines Basiskontos verpflichtet werden können. Zahlungsdienstleister, die ein reines Bargeldtransfergeschäft betreiben, sollten von der Verpflichtung zur Bereitstellung eines Basiskontos nicht verpflichtet werden, da dadurch nicht die Verfügbarkeit aller relevanten Funktionen eines Basiskontos gewährleistet werde. Es bedürfe daher bei der Verpflichtung der Anbieter einer Beschränkung auf bestimmte Zahlungsdienstleister, die das Basiskonto mit allen notwendigen Kontofunktionen auch tatsächlich zur Verfügung stellen können. Es böte sich beispielsweise an, nur Zahlungsdienstleister gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 1 ZAG zu verpflichten, weil nur bei diesen gewährleistet ist, dass alle Kontofunktionen und nicht nur spezielle Zahlungswege gewährt werden können. Dies hätte zur Folge, dass nur die Zahlungsdienstleister zum Zugang eines Basiskontos verpflichtet wären, die über eine Erlaubnis gemäß § 32 KWG verfügen.

4. Bewertung durch die Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich die Empfehlung der Europäischen Kommission über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“). Sie stimmt der Europäischen Kommission[62] zu, dass im 21. Jahrhundert ein „Konto für Jedermann“ für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Teilnahme am modernen Wirtschaftsleben unverzichtbar ist. Auch den Überlegungen, den Zugang zu Dienstleistungen im Zusammenhang mit einem Konto gegebenenfalls auch gesetzlich sicherzustellen, steht die Bundesregierung grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Ob letztlich jedoch ein Bedarf für eine europäische Regelung in Anbetracht der Unterschiede und Besonderheiten der tatsächlichen und rechtlichen Situation in den Mitgliedstaaten bestehe, müsste von der Europäischen Kommission noch konkreter dargelegt werden.

Mit Blick auf die Zahlungsinstitute als Anbieter von Basiskonten hält es die Bundesregierung hingegen nicht für sachgerecht, dass neben den Kreditinstituten auch Zahlungsinstitute (zum Beispiel Kreditkartenunternehmen oder Betreiber des Finanztransfergeschäfts nach § 1 Absatz 2 Nummer 6 ZAG) Basiskonten anbieten sollen. Zum einen dürfen diese Zahlungsinstitute kein Einlagengeschäft betreiben. So können auf Zahlungskonten keine Guthaben geschaffen werden, die es dem Verbraucher ermöglichen, durch Überweisungen oder Daueraufträge seine regelmäßigen Verpflichtungen (Miete, Strom, Wasser) zu erfüllen. Zum anderen ist die Kontoführung bei einem Zahlungsinstitut für einen kontolosen Konsumenten kostenintensiv und unattraktiv. Gewöhnlicherweise unterhalten Zahlungsinstitute gar kein oder kein dichtes Zweigstellennetz. Falls der Verbraucher an einem Ort wohnt, an dem das Zahlungsinstitut vertreten ist und dort einen Schalterbetrieb unterhält, kann dieses Zahlungskonto in der Regel durch Bareinzahlung gespeist werden. Falls der Wohnsitz des Konsumenten und der Sitz des Zahlungsinstituts beziehungsweise der Zweigstelle auseinander fallen, was der Regelfall ist, kann dieses Zahlungskonto nur durch eine kostenintensive „Überweisung im Barmodus“, d. h. durch Überweisung über eine Bank am Wohnsitz des Verbrauchers mit Liquidität zur Ausführung von Zahlungen versorgt werden (Nichtkunden beziehungsweise Gelegenheitskunden ohne Kontobeziehung bezahlen bei Banken für solche Überweisungen durchschnittlich 10 Euro oder mehr). Daher sind ein bei einem Zahlungsinstitut geführtes Konto und ein Girokonto bei einem Kreditinstitut, selbst wenn letzteres nur auf „Guthaben-Basis“ geführt werden darf, nicht gleichwertig. Die bloße Sicherstellung eines Zugangs zu einem Zahlungskonto bei einem Nicht-Kreditinstitut würde zumindest in der deutschen Öffentlichkeit als Schaffung eines Zugangs zu einem „Zweiten Markt für Deklassierte“ verstanden werden. Wer keinen Zugang zum Bankenmarkt und zur Eröffnung eines Girokontos mit den des Zahlungsverkehrs in Zusammenhang stehenden Produkten (etwa Begründung von – verzinslichen – Einlagen bei Kreditinstituten) erhält, würde als Kunde „zweiter Klasse“ gelten, mit den voraussehbaren negativen Folgen im Wirtschaftsleben (Stigmatisierung bei der Bewerbung für einen Arbeitsplatz; schlechtes Ranking bei Unternehmen, die anderen Unternehmen kreditrelevante Informationen über eine Person bereitstellen). Im Ergebnis würde bei Realisierung der Empfehlung der Europäischen Kommission eine Form der in der Europäischen Union festgestellten gesellschaftlichen beziehungsweise wirtschaftlichen Stigmatisierung kontoloser Verbraucher durch eine andere, aber qualitativ vergleichbare Form von Stigmatisierung ersetzt werden. Im Falle einer europäischen Regelung müsste von der Bundesregierung somit anstelle eines „Zahlungskontos“ ein „Bankkonto“ gefordert werden.

Damit es zwischen den Kreditinstituten beziehungsweise Zahlungsdienstleistern nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt, hält die Bundesregierung es zudem für erforderlich, dass alle Kreditinstitute mit Privatkundenge-

[62] Vgl.: Zusammenfassung der Folgenabschätzung, Begleitdokument zur Empfehlung der Europäischen Kommission, Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“), SEK(2011) 907 endgültig.

schäft dem Verbraucher ein Konto für jedermann anbieten. Eine einseitige Verpflichtung einzelner Institute (zum Beispiel nur Sparkassen) könne dazu führen, dass Privatbanken einseitig zu Lasten öffentlich-rechtlicher Geldinstitute kostenträchtige, wenig lukrative Kunden abwälzten und sich so einen durch nichts zu rechtfertigenden Wettbewerbsvorteil verschaffen. Auf Seiten der Kunden könnte es zudem zu der oben bereits erwähnten Stigmatisierung der Kontoinhaber kommen.

Hinsichtlich der Verweigerung eines Zugangs zum Basiskonto berücksichtigt die Empfehlung nicht in ausreichendem Maße die Interessen der kontoführenden Institute. Im Falle einer gesetzlichen Regelung für das „Basiskonto“ wäre insofern eine Regelung erforderlich, wonach (wie im deutschen Sparkassenrecht) die kontoführende Stelle ausnahmsweise die Eröffnung eines Basiskontos verweigern kann, wenn dieser im konkreten Einzelfall wichtige Gründe entgegenstehen (beispielsweise Fälle der Unzumutbarkeit, Verstoß gegen die „guten Sitten“ oder gegen die Öffentliche Sicherheit und Ordnung).

Hinsichtlich der Kostenfrage stimmt die Bundesregierung der Europäischen Kommission insofern zu, als dass die Kontoeröffnung und -führung für den Inhaber des Zahlungskontos jedenfalls zu angemessenen Kosten erfolgen müsse. Nur so könne gewährleistet werden, dass jeder Verbraucher Inhaber eines solchen Kontos sein kann. Hohe Kosten für ein solches Zahlungskonto könnten ansonsten die Intentionen der Europäischen Kommission, die sie mit ihrer Empfehlung verfolgt, konterkarieren. Andererseits müssten Kreditinstitute ein angemessenes Entgelt verlangen können. Die Bundesregierung spricht sich daher dafür aus, dass die Gebühren das für ein allgemeines Gehaltskonto Übliche nicht übersteigen sollten.

Im Ergebnis hält die Bundesregierung eine europäische Regelung, die auf den vorliegenden Empfehlungen basiert – zumindest für Deutschland – derzeit nicht für zielführend.

VII. Relevanz der Entwicklungen beim Pfändungsschutzkonto (P-Konto) für das Konto für jedermann

1. Rechtliche Ausgestaltung des P-Kontos

Das Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 7. Juli 2009 ist zum 1. Juli 2010 in Kraft getreten.[63] Seitdem kann jeder Inhaber eines Girokontos sein Konto in ein Pfändungsschutzkonto (P-Konto) umwandeln lassen. Das P-Konto gewährleistet einen automatischen (Basis-)Pfändungsschutz in Höhe des Pfändungsfreibetrages gemäß § 850c ZPO. Dieser entspricht seit Juli 2011 1 028,89 Euro (bis 30. Juni 2011: 985,15 Euro) pro Monat und besteht unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Kontopfändung. Vor Inkrafttreten der Reform bedurfte es im Regelfall einer gerichtlichen Freigabeentscheidung zur Sicherung eines Pfändungsfreibetrags. Der Kontoinhaber kann nunmehr jederzeit über den geschützten Betrag verfügen, zum Beispiel auch durch Überweisungen und Lastschriften.

Der Gesetzgeber hat bewusst von einer gesetzlichen Regelung zum Entgelt für das Führen eines P-Kontos abgesehen. Er ist gleichwohl davon ausgegangen, dass die Vereinbarung überhöhter Entgelte für Pfändungsschutzkonten in Ansehung der höchstrichterlichen Rechtsprechung unwirksam ist. Dies haben die Mitglieder des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages in ihrer Beschlussempfehlung und ihrem Bericht vom 22. April 2009[64] deutlich zum Ausdruck gebracht: „Mit zusätzlichen Kosten darf dieser alternativlose Kontopfändungsschutz nicht verbunden werden, denn der Zugang zum geschützten Existenzminimum darf nicht von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sind Klauseln in allgemeinen Geschäftsbedingungen von Kreditinstituten, in denen für die Bearbeitung und Überwachung von Pfändungsmaßnahmen gegen Kunden von diesen ein Entgelt gefordert wird, unwirksam (BGHZ 141, 380). […] Auch für die Führung des Pfändungsschutzkontos darf die Preisgestaltung der Banken jedenfalls das für ein allgemeines Gehaltskonto Übliche nicht übersteigen. Der Ausschuss geht davon aus, dass die Kreditwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten wird, den Zugang ihrer Kunden zu Pfändungsschutzkonten nicht zu erschweren, zumal sie von den erheblichen Verbesserungen bei der Abwicklung von Pfändungen profitiert.“

Diese Erwartungshaltung des Gesetzgebers hat sich nach der bisherigen Entwicklung der Rechtsprechung vollumfänglich erfüllt. Die instanzgerichtliche und obergerichtliche Rechtsprechung folgt einhellig den sich aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung ergebenden Grundsätzen zur Zulässigkeit von zusätzlichen Entgelten für ein Pfändungsschutzkonto. Sie geht durchgehend davon aus, dass die Erhebung eines gesonderten Kontoführungsentgelts durch die Kreditinstitute bei Pfändungsschutzkonten nicht zulässig ist.[65]

Auch der Basispfändungsschutz von 1 028,89 Euro kann je nach Lebenssituation des Kontoinhabers erhöht werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn er einer oder mehreren Personen Unterhalt gewährt oder für seine mit ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Partner/oder für Stiefkinder Sozialleistungen entgegen nimmt. Der Basispfändungsschutz erhöht sich dementsprechend um 387,22 Euro für die erste und um jeweils 215,73 Euro für die zweite bis fünfte Person. Der Schuldner hat diese Verpflichtungen durch eine Bescheinigung des Arbeitgebers, der Familienkasse oder des Sozialleistungsträgers nachzuweisen. Der Gesetzgeber hat dabei ganz bewusst ob der Vielfältigkeit der Nachweise davon abgesehen, nähere

[63] BGBl. I S. 1707.

[64] Bundestagsdrucksache. 16/12714.

[65] Vgl.: OLG Naumburg vom 6. Mai 2011, AZ: 10 U 5/11; LG Halle vom 20. Dezember 2010, AZ: 5 O 1759/10, ZVI 2011, S. 35 f.; LG Erfurt vom 14. Januar 2011, AZ: 9 O 1772/10; LG Bamberg vom 18. Oktober 2010, AZ: 1 O 445/10, ZVI 2011, S. 36.

Festlegungen zu den Bescheinigungen zu treffen.[66] Eine Pflicht zur Ausstellung besonderer Bescheinigungen zur Vorlage bei dem das gepfändete Pfändungsschutzkonto führenden Kreditinstitut wurde daher nicht eingeführt.

Auch der Verrechnungsschutz für Schuldnerinnen und Schuldner wurde mit dem Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes für den Schuldner verbessert. § 850k Absatz 6 Satz 1 ZPO sieht nunmehr vor, dass die Verrechnung von Forderungen mit Gutschriften einer Geldleistung nach dem Sozialgesetzbuch oder von Kindergeld für die Dauer von 14 Tagen (statt bisher sieben Tagen) nach der Gutschrift der Überweisung grundsätzlich ausgeschlossen ist. Hierdurch wird dem Kunden ausreichend Zeit verschafft, die Leistungen abzuheben und damit der Verrechnung zweckgebundener Beträge zu entgehen.

Bei der Ausgestaltung des P-Kontos ist im Interesse der Schuldnerinnen und Schuldner am Schutz ihrer Daten ein hoher Stellenwert beigemessen worden. Angaben über die Schuldnerinnen und Schuldner dürfen gemäß § 850k Absatz 8 ZPO nur insoweit weitergegeben werden, als dies zwingend erforderlich ist, um dem Führen mehrerer P-Konten durch die Schuldnerinnen und Schuldner entgegenzuwirken. Zum Zweck der Überprüfung der Versicherung des Schuldners, dass er lediglich ein P-Konto unterhält (§ 850k Absatz 8 Satz 1 ZPO), darf den Kreditinstituten auf Anfrage ausschließlich Auskunft über ein bestehendes Pfändungsschutzkonto des Kunden erteilt werden. Nicht weitergegeben werden dürfen demgegenüber die Stammdaten des Pfändungsschutzkontos. Nur das Kriterium „Pfändungsschutzkonto ja/nein“ darf für die Erteilung der Bankauskunft verwendet werden. Es darf überdies ausdrücklich nur für die Bankauskunft verwendet werden, nicht aber für die Beantwortung von Anfragen zur Kreditwürdigkeit oder für die Berechnung von Score-Werten.[67]

2. Verhältnis von P-Konto zum Konto für jedermann

Das P-Konto und das Konto für jedermann eint die Zielsetzung, Verbrauchern die Möglichkeit zu geben, mittels eines Girokontos am Wirtschaftsleben teilzunehmen. Das P-Konto ist gesetzlich in § 850k ZPO geregelt. Das Konto für jedermann hingegen beruht auf einer ZKA-Empfehlung an die Mitgliedsinstitute von 1995. In der Ausgestaltung unterscheidet sich das P-Konto im Wesentlichen in folgenden Punkten vom Konto für jedermann:

– Das P-Konto soll Kontoinhabern die Möglichkeit eröffnen, ihre bestehende Kontobeziehung zu einem Kreditinstitut beizubehalten und damit auch weiterhin am Wirtschaftsleben teilzunehmen. Das Konto für jedermann dient hingegen vor allem dazu, Bürgerinnen und Bürgern einen Neuzugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr zu verschaffen.

– Der Verbraucher darf zwar nur ein P-Konto führen; neben dem P-Konto kann er jedoch noch ein „normales“ Girokonto haben. Das Konto für jedermann hingegen ist als „ausschließliches“ Konto gedacht. Die Eröffnung kann abgelehnt werden, wenn bereits ein anderes Girokonto existiert.

– Für das Konto für jedermann besteht kein „automatischer“ Pfändungsschutz nach § 850k ZPO.

Bei einem P-Konto und einem Konto für jedermann handelt es sich insoweit um zwei unterschiedliche Kontomodelle. Aufgrund der in Teilen ähnlichen Zielsetzung (Teilnahme am Wirtschaftsverkehr) kann gleichwohl derzeit nicht ausgeschlossen werden, dass es bei der Auswahl des geeigneten Finanzdienstleistungsprodukts zu Überschneidungen kommt.

3. Befragung der Verbände

Die Bundesregierung wird nach Ablauf von drei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes eine umfassende Evaluierung des Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes durchführen[68]. Hierdurch sind gefestigtere rechtstatsächliche Erkenntnisse darüber zu erwarten, ob die mit dem Pfändungsschutzkonto (P-Konto) verbundenen gesetzgeberischen Ziele erreicht wurden. Gegenstand der Evaluierung wird auch sein, wie das P-Konto in der Praxis angenommen wird.

Gleichwohl sollte insoweit ein erster Eindruck über die Entwicklung des P-Kontos aus Sicht der mit dem P-Konto befassten Verbände gewonnen werden, als es für das „Girokonto für jedermann“ von Interesse ist. Daher hat das Bundesministerium der Finanzen DK und eine Reihe weiterer Verbände gebeten, die bei ihnen vorhandenen Informationen zur Entwicklung des P-Kontos zur Verfügung zu stellen.

Die Verbände wurden in diesem Zusammenhang gebeten, insbesondere folgende Angaben aus ihrem Bestand zu übermitteln:

– Höhe des durchschnittlichen Entgelts für die Führung eines P-Kontos sowie Darstellung des Leistungsumfangs eines P-Kontos (wie etwa Basisfunktionen, Online-Überweisung, Lastschriften, Geldkarte, Dauerauftrag);

– Anzahl der Neueröffnungen eines P-Kontos und Anzahl der in ein P-Konto umgewandelten Girokonten bis 30. Juni 2011 (einschließlich der Information, ob diese Eröffnung/ Umwandlung auf Initiative des Kunden oder des kontoführenden Instituts erfolgt ist);

– Angaben zu den bei der Umwandlung aufgetretenen praktischen Schwierigkeiten.

---

[66] Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/7615, S. 20.

[67] Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/12714, S. 21; Bundestagsdrucksache 17/3356, S. 18 f.

[68] Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/7615, S. 16.

Ergänzend wurden die Verbraucherverbände (vzbv und AG SBV) sowie die SCHUFA um die Bewertung gebeten, ob ein P-Konto beziehungsweise die bisherige Umsetzung der ZKA-Empfehlung zum „Girokonto für jedermann" aus Ihrer Sicht für den kontolosen Verbraucher ein geeigneter Weg ist, diesem diskriminierungsfrei einen Zugang zu Basis-Finanzdienstleistungen zu sichern.

Die Bundesagentur für Arbeit wurde zudem gebeten, einzuschätzen, ob sich aus ihrer Sicht zwischen den Entwicklungen der Zahlungsanweisungen zur Verrechnung und den Zahlen zum Konto für jedermann beziehungsweise zum P-Konto eine Verbindung herstellen lässt.

4. Angaben zur aktuellen Entwicklung beim P-Konto

a) Anzahl der P-Konten

Die SCHUFA hat für die Jahre 2010 und 2011 Angaben zur Anzahl der bereits existierenden P-Konten – unterteilt nach Branchengruppe – vorgelegt.

Die folgende Tabelle zeigt die Gesamtzahl der im SCHUFA-Datenbestand enthaltenen P-Konten zum Stichtag 30. Juni 2011.

Branchengruppe	**Summe**
Groß- und Privatbanken	129.200
Sparkassen	254.307
Genossenschaftsbanken	73.514
Gesamtergebnis	**457.021**

Aus den Daten ergibt sich, dass derzeit 457 021 P-Konten bei den Kreditinstituten geführt werden. Dabei würden über die Hälfte aller P-Konten bei den Sparkassen geführt (254 307 P-Konten).

Die folgenden Tabellen zeigen, wie sich die Gesamtzahl der existierenden P-Konten von Mai 2010 bis September 2011 auf die einzelnen Monate verteilen.

Die Eröffnung von P-Konten hat sich nach den Angaben der SCHUFA nach einem starken ersten Andrang bis September 2010 relativ konstant bei zwischen 20 000 und 30 000 P-Konten pro Monat eingependelt. Mit Blick auf die Branchengruppen weisen die Angaben der SCHUFA darauf hin, dass im Jahr 2011 bei den Groß- und Privatbanken der Anteil der P-Konten am Gesamtergebnis leicht zugenommen hat.

2010									
Branchengruppe	**Mai**	**Juni**	**Juli**	**Aug.**	**Sept.**	**Okt.**	**Nov.**	**Dez.**	**Summe**
Groß- u. Privatbanken	0	50	20.210	14.141	10.202	8.069	7.715	5.874	**66.261**
Sparkassen	0	3.754	40.182	30.101	19.190	16.146	14.453	11.991	**135.817**
Genossenschaftsbanken	2	55	10.371	7.108	5.638	5.126	4.379	4.120	**36.799**
Gesamtergebnis	**2**	**3.859**	**70.763**	**51.350**	**35.030**	**29.341**	**26.547**	**21.985**	**238.877**

2011										
Branchengruppe	**Jan.**	**Febr.**	**März**	**April**	**Mai**	**Juni**	**Juli**	**Aug.**	**Sept.**	**Summe**
Groß- u. Privatbanken	5.346	6.191	6.984	5.957	7.817	7.427	8.662	10.702	3.853	**62.939**
Sparkassen	11.344	11.773	13.444	11.457	13.494	12.534	14.207	19.064	11.173	**118.490**
Genossenschafsbanken	3.567	3.965	4.430	4.147	4.031	4.025	5.059	5.095	2.396	**36.715**
Gesamtergebnis	**20.257**	**21.929**	**24.858**	**21.561**	**25.342**	**23.986**	**27.928**	**34.861**	**17.422**	**218.144**

Nach Angaben der DK wurden zum Stichtag 30. Juni 2011 bei den Mitgliedsinstituten der DK-Verbände insgesamt 446 177 P-Konten geführt. Die institutsinternen Erfassungssysteme für P-Konten befänden sich teilweise noch im Aufbau – das Ergebnis sei aus diesem Grunde nur eingeschränkt belastbar.

Die DK weist darauf hin, dass auch künftig nicht institutsbezogen erfasst wird, wie viele „normale" Girokonten in P-Konten umgewandelt wurden. DK vertritt dazu die Auffassung, dies beruhe darauf, dass der Weg zu einem P-Konto gemäß § 850k Absatz 7 ZPO immer über die Eröffnung eines „normalen" Girokontos führe. Auf die Eröffnung eines neuen Girokontos als P-Konto bestehe kein Anspruch.

Ferner könne die von der DK erbetene Information, ob die Eröffnung/Umwandlung eines P-Kontos auf Initiative des Kunden oder des kontoführenden Instituts erfolgt ist, nicht geben werden. DK vertritt dazu die Auffassung, dies beruhe darauf, dass nur der Kontoinhaber gemäß § 850k Absatz 7 ZPO oder sein gesetzlicher Vertreter eine Umwandlung verlangen könne.

Datenmaterial zu den unmittelbar als P-Konto eröffneten Konten liegt auch dem vzbv nicht vor. Mit Blick darauf, auf welche Initiative hin das Konto zum P-Konto wird, verweist der Bundesverband auf die Rückmeldungen der Beratungsstellen, wonach bei dem überwiegenden Teil der Umwandlungen in ein P-Konto die Initiative vom Kunden ausgeht.

b) Angaben zum durchschnittlichen Entgelt für die Führung eines P-Kontos

Der DK liegen zum durchschnittlichen Entgelt und zum Leistungsumfang keine Angaben vor. Mit Einführung des P-Kontos zum 1. Juli 2010 erhielt der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) nach eigenen Angaben „eine Flut von Beschwerden" über hohe Kontoführungsgebühren von bis zu 27 Euro, die monatlich für das Führen eines Kontos mit der neuen Pfändungsschutzfunktion verlangt würden.

Der Bundesverband weist zudem auf einen Test der Zeitschrift ÖKO-TEST[69] hin. Darin wird festgestellt, dass in mehr als der Hälfte der untersuchten Fälle betroffene Verbraucher für ein Konto mit Pfändungsschutzfunktion im Schnitt monatlich 5 bis 6 Euro mehr bezahlten als für ein normales Konto.

Unterstützt wird diese Aussage durch die Angaben der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV), wonach die Kontoführungsentgelte für P-Konten bei einigen Banken bis zu 15 Euro pro Monat betrügen.

c) Leistungsumfang eines P-Kontos

Nach Angaben des vzbv sowie der AG SBV gehen bei einem Teil der Kreditinstitute mit der Umwandlung in ein P-Konto auch Leistungseinschränkungen einher. Als Beispiele nennt der vzbv hierbei unter anderem:

– die Verfügung am Geldautomaten im Falle vorliegender Pfändungen werde ausgeschlossen;

– eine Kartennutzung (ec-/Maestro- und Visakarte) sei nicht möglich;

– die Rückumwandlung eines P-Kontos in ein herkömmliches Girokonto werde teilweise vertraglich ausgeschlossen;

– die Einrichtung von Daueraufträgen, das Lastschriftverfahren oder Onlinebanking werde teilweise verweigert.

Auch die bereits oben erwähnte Untersuchung der Zeitschrift ÖKO-TEST nennt Leistungseinschränkungen bei einem Teil der Kreditinstitute bei der Umwandlung in ein P-Konto. Nach diesem Bericht müssten Kunden in 23 Prozent der untersuchten Fälle beim Umstieg auf ein P-Konto auf die Girocard verzichten. Bei einigen Instituten sei zudem das Abheben von Bargeld regional stark eingeschränkt; dies führe für Konten bei Direktbanken faktisch dazu, dass Zahlungsverkehr nur im Rahmen von Überweisungen und Lastschriften im Einzugsermächtigungsverfahren möglich sei.

d) Angaben zu praktischen Schwierigkeiten bei der Umwandlung des Konto für jedermann in ein P-Konto

Die angefragten Verbände benannten auch praktische Schwierigkeiten bei der Umwandlung eines Kontos für jedermann in ein P-Konto.

Nach Angaben der DK sei ein praktisches Problem der Nachweis eines erhöhten Pfändungsfreibetrages i. S. d. § 850k Absatz 5 ZPO. Teilweise würden die vorgelegten Bescheinigungen von den Kreditinstituten als nicht hinreichend für den Pfändungsschutz angesehen.

Aus Sicht der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) sowie der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) bestehen zudem unter anderem folgende praktische Probleme:

– Kunden würden nicht auf die Möglichkeit der Erhöhung des pfändungsgeschützten Einkommens über den Sockelfreibetrag hinaus durch eine Bescheinigung nach § 850k Absatz 4 und 5 ZPO hingewiesen, obwohl den Bank- und Sparkassenmitarbeitern meist bekannt ist, dass der Kunde beispielsweise Unterhaltspflichten hat und ihm deshalb ein höherer pfändungsgeschützter Betrag als der Sockelfreibetrag zusteht;

– eine Bescheinigung nach § 850k Absatz 5 ZPO werde Verbrauchern teilweise von den nach § 305 Absatz 1 Nummer 1 InsO anerkannten Stellen oder Personen nicht ausgestellt. Einige Vollstreckungsgerichte verlangten ihrerseits, dass sie von mehreren gem. § 305 Absatz 1 Nummer 1 InsO anerkannten Stellen oder Personen ein Nachweis gebracht werde, dass eine Ausstellung nicht erfolge;

[69] Vgl.: Ökotest 12/2010, S. 100.

– ein P-Kontoinhaber habe keine Möglichkeit, anhand seiner Kontoauszüge zu erkennen, über welches pfändungsfreie Guthaben er im jeweiligen Kalendermonat noch verfügen kann, da die Kontoauszüge nur die laufenden Ein- und Ausgänge und den Kontostand zum Zeitpunkt der Anforderung des Kontoauszugs aufweisen würden. Die Berechnung des pfändungsfreien Einkommens hingegen beziehe sich auf den jeweiligen Kalendermonat;

– die Einrichtung von P-Konten würde seitens der Kreditinstitute erschwert werden.

5. Bewertung der Angaben zum P-Konto

a) Eine Bewertung der Angaben hat die SCHUFA und die DK nicht übermittelt. Die Bundesagentur für Arbeit teilte mit, dass über die Nutzung von P-Konten durch Leistungsempfänger keine Informationen vorliegen. Deshalb könnten zur Entwicklung der Anzahl der Zahlungsanweisung zur Verrechnung (ZzV) in Bezug auf die Einführung des P-Kontos keine Zusammenhänge hergestellt werden.

b) Zusammenfassende Bewertung durch den Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) und durch die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV)

Festzustellen ist nach Ansicht des vzbv und der AG SBV, dass mit Blick auf die Zahl der kontolosen Verbraucher die Einführung des P-Kontos zwar dazu geführt habe, dass es weniger Kontokündigungen aufgrund von Kontopfändungen gibt. Die Zahl der kontolosen Verbraucher sei jedoch im Vergleich zu den letzten Jahren nicht gesunken. Keinen Einfluss hätte die Einführung des P-Kontos zudem auf die Häufigkeit von Kontokündigungen wegen anderer Gründe, wie etwa der Eröffnung des Verbraucherinsolvenzverfahrens oder der Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation des Kontoinhabers. Ebenso hätte das P-Konto nach den Rückmeldungen aus der Schuldnerberatung keine Auswirkungen auf die Bereitschaft der Kreditinstitute, Girokonten auf Guthabenbasis einzurichten. P-Konten würden in aller Regel für Neukunden nicht eingerichtet werden. Wenn die Einrichtung eines Kontos gelänge, dann würde in aller Regel zuerst ein „Konto auf Guthabenbasis“ eingerichtet und erst später wird es mit der Pfändungsschutzfunktion versehen. Insoweit habe der Rechtsanspruch auf Umwandlung des Guthabenkontos in ein P-Konto die Problematik des Zugangs zu Girokonten nicht gelöst.

Der vzbv fordert vor allem eine gesetzliche Klarstellung dahingehend, dass der Antrag auf Einrichtung eines P-Kontos eine kostenneutrale Zusatzfunktion des jeweiligen Kontomodells darstelle. Anlass hierfür seien die teilweise hohen Kontoführungsgebühren sowie der gegebenenfalls reduzierte Leistungsumfang bei den P-Konten. Nach Einschätzung des vzbv würde eine gesetzliche Regelung eine flächendeckende und zeitnahe Lösung zumindest der P-Konto-Kostenproblematik darstellen.

c) Bewertung durch die Bundesregierung

Die Bundesregierung wird nach Ablauf von drei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes eine umfassende Evaluierung des Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes durchführen.[70] Von dieser unabhängigen wissenschaftlichen Evaluierung werden objektive Zahlen zu erwarten sein. Auf dieser Basis wird gegebenenfalls erneut zu prüfen sein, ob im Hinblick auf die Ausgestaltung des P-Kontos weitergehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Gleichwohl ist es mit Blick auf das „Girokonto für jedermann“ erfreulich, dass nach übereinstimmenden Feststellungen der DK einerseits und des vzbv andererseits die Kontokündigungen aufgrund von Kontopfändungen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes zum 1. Juli 2010 zurückgegangen seien.

Aufgrund der gesetzlichen Ausgestaltung des P-Kontos ist seine Wirkungsweise indes begrenzt. Es vermag daher nicht Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang zum „Girokonto für jedermann“ zu klären. Des Weiteren ist die Vermeidung von Kontokündigungen aus anderen Gründen, wie zum Beispiel der Eröffnung des Verbraucherinsolvenzverfahrens oder der wirtschaftlichen Verschlechterung der Situation des Kontoinhabers durch das Institut des P-Kontos nicht zu erwarten.

Die Bundesregierung wird weiter aufmerksam beobachten, ob die mit dem P-Konto verbundenen Ziele des Gesetzes in der praktischen Umsetzung erreicht werden. Die Bundesregierung teilt insoweit die Einschätzung des Gesetzgebers, dass der alternativlose Kontopfändungsschutz nicht mit zusätzlichen Kontoführungsentgelten verbunden sein darf. Sie wird daher aufmerksam verfolgen, ob zeitnah im Hinblick auf die bisher zu dieser Thematik ergangene Rechtsprechung eine Anpassung der Praxis der Kreditinstitute im Hinblick auf die Vereinbarung gesonderter Entgelte für das P-Konto erfolgt. Des Weiteren wird sie auch die Entwicklung des Leistungsumfangs von P-Konten weiter im Blick haben.

VIII. Schlussfolgerungen der Bundesregierung

Gemeinsames Ziel von Staat und Kreditwirtschaft sollte es sein, allen Bürgerinnen und Bürgern schnell, einfach und auf praktikable Weise die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen.

1. Wie sich der Zugang zu einem Konto für jedermann und die Nutzung dieser Kontoform seit dem letzten Bericht entwickelt hat, kann die Bundesregierung anhand des vorliegenden Zahlenmaterials nicht eindeutig beurteilen. Es ist daher anhand des vorliegenden empirischen Datenmaterials auch nicht zweifelsfrei belegbar, dass die Kontolosigkeit in Deutschland allein durch ein Gesetz nachhaltig sinken würde. Daten für den Sparkassensektor, wo Regelungen auf Länderebene oder in den Satzungen der Sparkassen einen entsprechenden Kontrahierungs-

[70] Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/7615, S. 16.

zwang vorsehen, liegen nicht vor. Im Umkehrschluss kann jedoch eine Verbesserung der Situation durch einen gesetzlichen Anspruch auch nicht ausgeschlossen werden. Insoweit ist die Bundesregierung als datenerhebende oder -auswertende Stelle mit ähnlichen Schwierigkeiten wie die Europäische Kommission oder andere Mitgliedstaaten bei der Erfassung kontoloser Bürgerinnen und Bürger konfrontiert.

2. Gewissheit besteht lediglich darin, dass die Anzahl der „Girokonten für jedermann" auch im letzten Berichtszeitraum weiter angestiegen ist. Diese Entwicklung kann jedoch nicht zwangsläufig auf eine sinkende Kontolosigkeit der Bevölkerung zurückgeführt werden. Sie kann auch dadurch bedingt sein, dass eine wachsende Zahl von Kontoinhabern eines „normalen" Kontos auf ein „Girokonto für jedermann" zurück gestuft wurde. Aufgrund der Angaben der Verbraucherverbände gibt es aus Sicht der Bundesregierung gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass die steigende Zahl der Girokonten vornehmlich auf die Umwandlung bestehender „normaler" Girokonten in „Girokonten für jedermann" zurückzuführen ist.

3. Für die Erhebung der Zahl der Kontolosen in Deutschland gibt es mittlerweile unterschiedliche Ansatzpunkte. Die Datenlage hat sich insofern in den letzten Jahren verbessert. Sowohl die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit in Verbindung mit den hochgerechneten regionalen Erhebungen, die der vzbv vorgelegt hat, als auch die europäischen Statistiken (EU-SILC und EVS) machen deutlich, dass sich die Zahl der kontolosen Bürgerinnen und Bürger in Deutschland wie schon 2008[71] mindestens in einem sehr hohen sechsstelligen Bereich bewegen dürfte.

Es wird für die Bundesregierung jedoch immer deutlicher, dass sich die Zahl der kontolosen Erwachsenen in Deutschland kaum vollständig erfassen lässt. Aus diesem Grunde dürfte die Erhebung von Daten durch andere Verbände als der DK kaum zu einer verbesserten Datenlage und -bewertung führen. Dafür gibt es mehrere Gründe:

a) Kontolose stellen keine homogene Zielgruppe dar. Es ist ein gesellschaftliches Phänomen mit vielen Gesichtern. Im Rahmen von statistischen Erhebungen ist die Frage nach dem Bestehen eines Girokontos bislang meist eine Filterfrage für den restlichen Fragenkatalog. Im Fokus steht bei der statistischen Erhebung von Einkommens- und Lebensverhältnissen vor allem der Umgang mit Finanzen in einzelnen Haushalten. Die Frage nach dem Konto dient dabei vor allem der Plausibilisierung der übrigen Ergebnisse.

b) Zudem beziehen sich die europäischen Erhebungen in diesem Bereich (zum Beispiel Euroflashbarometer) auf Haushalte und nicht auf Personen. Wohnen in einem Haushalt mehreren Kontolose, so werden diese nicht gesondert erfasst.

c) Mit am unmittelbarsten werden Kontolose bei den regionalen Erhebungen der Schuldnerberatungsstellen und durch die Auswertung der Zahlungen mittels Zahlungsanweisung zur Verrechnung (ZZv) der Bundesagentur für Arbeit erfasst. Mit Blick auf die Schuldnerberatungsstellen ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese von lediglich 10 bis 15 Prozent der Überschuldenten aufgesucht werden. Zudem sind nicht alle Überschuldeten kontolos beziehungsweise nicht alle Kontolosen sind auch überschuldet.

d) Schlussendlich handelt es sich bei der Frage nach einem Girokonto um ein politisch facettenreiches Thema, bei dem sich verschiedene Problembereiche überlappen. Es betrifft bisher in Deutschland überwiegend Menschen nicht in der „Mitte", sondern am Rande der Gesellschaft. Diese werden häufig gar nicht erst von Befragungen erreicht oder sie scheuen aufgrund der gesellschaftlichen Stigmatisierung Angaben, die ihre tatsächliche Situation abbilden.

4. Die Berichte der Verbraucherzentralen und Schuldnerberatungen sowie die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit bestätigen die Bundesregierung jedoch darin, dass Kontolosigkeit in Deutschland noch immer ein ernstzunehmendes Problem ist. Kontolose sind stärker als früher vom Wirtschaftsleben ausgeschlossen, da die Zahl der alltäglichen Geschäfte, die über Girokonten abgewickelt werden, stetig steigt. Zudem ist Kontolosigkeit sowohl für die Betroffenen als auch für ihre Gläubiger ein Kostenfaktor. Im Bereich der Sozialleistungen werden diese zusätzlichen Kosten für die Auszahlung der finanziellen Unterstützung von dem Leistungsempfänger und der Verwaltung, also vom Steuerzahler, getragen.

Hinzu kommen die plausiblen Belege der Verbraucherorganisationen, wonach es bei einer nicht unwesentlichen Zahl von Kreditinstituten auch weiterhin zur Geschäftspolitik gehöre, finanzschwachen Verbrauchern das Konto zu kündigen oder zu verweigern, ohne sie auf die Möglichkeiten der Beschwerde und des Schlichtungsverfahrens hinzuweisen. Auch über die Ausgestaltung der Höhe von Kontoentgelten können Institute finanzschwache Kunden gleich im Vorfeld abschrecken. Positiv sieht die Bundesregierung hingegen die Entwicklung, dass immer mehr Beschwerden zu Gunsten des Kunden abgeholfen werden.

5. Die Bundesregierung sieht zum jetzigen Zeitpunkt von einer umfassenden rechtstatsächlichen Bewertung der Erfahrungen mit dem P-Konto ab. Hierfür stellen die bisher vorliegenden Erfahrungsberichte und Angaben der Verbände keine hinreichende Grundlage dar. Das P-Konto ist für den vorliegenden Berichtsauftrag daher nur insoweit von Interesse, als dass es für das „Girokonto für jedermann" von Relevanz ist. Mit Blick darauf ist erfreulich, dass nach übereinstimmenden Feststellungen des DK einerseits und des vzbv andererseits die Kontokündigungen aufgrund von Kontopfändungen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes zum 1. Juli 2010 zurückgegangen seien. Aufgrund der gesetzlichen Ausgestaltung des P-Kontos ist seine Wirkungsweise indes begrenzt. So vermag es Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang zum „Girokonto für jedermann" nicht zu klären. Des Weiteren ist die Vermei-

[71] Vgl.: Bericht der Bundesregierung von 2008; Bundestagsdrucksache 16/11495.

dung von Kontokündigungen aus anderen Gründen durch das Institut des P-Kontos nicht zu erwarten.

Die Bundesregierung wird nach Ablauf von drei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes eine umfassende Evaluierung vorlegen, bei denen das Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes unmittelbarer Untersuchungsgegenstand ist.[72] Auf dieser Basis wird gegebenenfalls erneut zu prüfen sein, ob im Hinblick auf die Ausgestaltung des P-Kontos weitergehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Die Bundesregierung wird weiter aufmerksam beobachten, ob die mit dem P-Konto verbundenen Ziele des Gesetzes in der praktischen Umsetzung erreicht werden. Sie teilt insoweit die Einschätzung des Gesetzgebers, dass der alternativlose Kontopfändungsschutz nicht mit zusätzlichen beziehungsweise überhöhten Kontoführungsentgelten verbunden sein darf. Sie wird daher aufmerksam verfolgen, ob zeitnah im Hinblick auf die bisher zu dieser Thematik ergangene Rechtsprechung eine Anpassung der Praxis der Kreditinstitute im Hinblick auf die Vereinbarung gesonderter Entgelte für das P-Konto erfolgt. Des Weiteren wird sie auch die Entwicklung des Leistungsumfangs von P-Konten weiter im Blick haben.

IX. Handlungsempfehlungen der Bundesregierung

Mit Blick auf die in der Einleitung dargestellten wesentlichen Fragestellungen kommt die Bundesregierung zu folgendem Ergebnis:

1. Von der Kreditwirtschaft wurde bislang keine der in den Berichten von 2006 und 2008 vorgeschlagenen Empfehlungen aus dem gemeinsamen Maßnahmenpaket von Staat und Wirtschaft umgesetzt. Während die Bundesregierung ihrem Handlungsauftrag mit dem Gesetz zur Reform des Pfändungsschutzes nachgekommen ist, hat die deutsche Kreditwirtschaft bislang weder die Empfehlung des ZKA von 1995 gegenüber seinen Mitgliedsinstituten in eine Selbstverpflichtung der einzelnen Kreditinstitute gegenüber dem Kunden umgewandelt, noch hat sie die Schlichtungssprüche ihrer Schlichtungsstellen für die Mitgliedsinstitute für verbindlich erklärt. Auch erfolgt eine Veröffentlichung der Schlichtungssprüche nur in sehr eingeschränktem Rahmen. Die Kreditwirtschaft hat damit ihren Teil des gemeinsamen Maßnahmepakets von Staat und Wirtschaft nicht erfüllt. Die Bundesregierung hält aufgrund der unveränderten Faktenlage an den bisher von der Kreditwirtschaft nicht umgesetzten Empfehlungen fest.

[72] Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/7615, S. 16.

2. Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich eine europäische Initiative. Die Bundesregierung geht derzeit davon aus, dass die Europäische Kommission 2012 einen Gesetzesvorschlag für eine verbindliche Regelung zum Zugang zu einem Basiskonto vorlegen wird. Von der Europäischen Kommission wäre jedoch ein entsprechender europäischer Handlungsbedarf zu belegen. Sollte sich eine europäische gesetzliche Regelung am Inhalt der vorliegenden Empfehlung ausrichten, würde sie für Deutschland allerdings keinen Mehrwert darstellen. Das reine Zahlungskonto bei einem Zahlungsinstitut, etwa einem Kreditkartenunternehmen, stellt gegenüber dem regulären Bankkonto eine ungenügende Finanzdienstleistung dar, um Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu den wichtigsten Zahlungsfunktionen zu ermöglichen. Auch kann nur ein Girokonto bei einem Kreditinstitut und nicht nur ein Zahlungskonto die in Rede stehenden wesentlichen Zahlungsfunktionen erfüllen. Zudem würde sich die Bundesregierung dafür aussprechen, dass, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, alle Kreditinstitute mit Privatkundengeschäft in eine solche Verpflichtung einbezogen werden. Die Bundesregierung wird sich in die Verhandlungen im Europäischen Rat aktiv mit den unter Punkt VI.4 dargestellten Forderungen einbringen.

3. Die Bundesregierung ist nach wie vor der Ansicht, dass eine gesetzliche Regelung, die dem Verbraucher unter Ausschluss von Unzumutbarkeitsgründen ein subjektives Recht auf ein Girokonto einräumt, verfassungsrechtlich zulässig ist. Die Bundesregierung hält es jedoch aus den unter Nummer 2. dargelegten Gründen für angezeigt, sich vorerst aktiv mit den dargelegten Forderungen in die absehbare europäische Regulierungsinitiative einzubringen. Es sollte vermieden werden, dass das nationale Recht gleich wieder aufgrund europäischer Vorgaben berichtigt werden muss. Jedenfalls kann aufgrund der sich abzeichnenden europäischen Regelung ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf nationaler Ebene gegenwärtig nicht bejaht werden. Es wird gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt von der Bundsregierung und dem Deutschen Bundestag zu prüfen sein, ob ergänzende Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen sind, sei es in Form eines Begleitgesetzes oder zusätzlicher Maßnahmen unterhalb des Gesetzes.

Aus dem unter Nummer 1. Gesagten folgt jedoch auch, dass ungeachtet der europäischen Entwicklungen die Bundesregierung weiterhin dringenden Handlungsbedarf für die Kreditinstitute sieht.

4. Aus Sicht der Bundesregierung wäre es angezeigt, dass der Deutsche Bundestag seine Haltung und Erwartungen im Lichte dieser Empfehlungen der Bundesregierung noch einmal in einer weiteren Entschließung unterstreicht.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333